Siegfried Luther

DIE LASTENVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN NACH DER FINANZREFORM

1974

Die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Finanzreform

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster

vorgelegt von
Siegfried Luther
aus Klepps / Prov. Sachsen
1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter : Prof. Dr. Wilke
Zweiter Berichterstatter : Prof. Dr. Weber
Dekan : Prof. Dr. Kollhosser
Tag der mündlichen Prüfung : 17.7.1974

Meinen Eltern

Inhaltsübersicht

	Seite
Schrifttumsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	XVI
Einleitung	1
1. Teil: Die Lastenverteilung im System der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern	4
§ 1 Die Aufgabenverteilung	4
I. Staatliche Aufgaben	4
II. Bedeutung der Aufgabenverteilung	7
III. Möglichkeiten der Aufgabenverteilung	9
§ 2 Die Lastenverteilung	14
I. Bedeutung der Lastenverteilung	14
1. Die Lastenverteilung als Bindeglied zwischen Aufgabenverteilung und Einnahmenverteilung	14
2. Wesen der Lastenverteilung	16
II. Die Lastenverteilung als Gegenstand des Finanzausgleichs und der Finanzverfassung	16
1. Lastenverteilung und Finanzausgleich	16
2. Lastenverteilung und Finanzverfassung	18
III. Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben	18
IV. Gestaltung der Lastenverteilung	19
§ 3 Die Einnahmenverteilung	20
I. Bedeutung der Einnahmenverteilung	20
II. Anforderungen an eine bundesstaatliche Einnahmenverteilung	22
III. Gestaltung der Einnahmenverteilung im einzelnen	23
§ 4 Die Finanzierung	28
I. Lastenverteilung und Ausgabenverwaltung	28
II. Einnahmenverteilung und Finanzierung	29
III. Möglichkeiten der Finanzierung	31

Seite

§ 5 Die Entwicklung der Bestimmungen über die Lastenverteilung in den deutschen Verfassungen seit 1871 34
I. Verfassung des Deutschen Reichs von 1871 34
II. Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) von 1919 35
III. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 36

2. Teil: Die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 GG 39

§ 6 Vorüberlegungen zur Auslegung 39
I. Der Schwerpunkt der Auslegung 39
II. Verwendung und Bedeutung des Wortes Aufgaben im Grundgesetz 40
III. Auslegungsmöglichkeiten und bisher vertretene Meinungen zum Konnexitätsgrundsatz 44
1. Allgemeines 44
2. Verwaltungszuständigkeit und Lastentragung 45
3. Gesetzgebungszuständigkeit und Lastentragung 46
4. Sachzuständigkeit und Lastentragung 47

§ 7 Die Ermittlung der Grundlage, nach der sich die Lastenverteilung bestimmt 49
I. Der Wortlaut als Ausgangspunkt 49
II. Das Verhältnis zu den übrigen Vorschriften des Art. 104a GG 53
III. Überlegungen zu einer sachgerechten bundesstaatlichen Lastenverteilung 55
1. Bedenken gegen Mischfinanzierung 55
2. Sicherung der Aufgabenverteilung 57
3. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung 59
4. "Natürliche" Lastenverteilung im Bundesstaat 61
IV. Einbeziehung der Entstehungsgeschichte 61

Seite

§ 8 Art. 104a Abs. 1 GG im System der Bestimmungen des X. Abschnitts des Grundgesetzes 63
I. Allgemeine Lastenverteilungsregel und Haushaltswirtschaft 63
1. Der Grundsatz der Haushaltstrennung (Art. 109 Abs. 1 GG) 63
2. Ausführung des Haushaltsplans und Kontrolle der Haushaltsführung 66
3. Die Zustimmungsbedürftigkeit finanzwirksamer Gesetze nach Art. 113 GG 69
II. Allgemeine Lastenverteilungsregel und Einnahmenverteilung 71
1. Finanzierungsmaßnahmen widersprechen der Einnahmenverteilung 72
2. Ausreichende Möglichkeiten zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft 74
3. Mittelbare Finanzverantwortung des Bundes 78

§ 9 Anwendungsbereich, Rechtskontrolle und Bedeutung des Art. 104a Abs. 1 GG 78
I. Anwendung des Art. 104a Abs. 1 GG über das Bund-Länder-Verhältnis hinaus ? 78
II. Rechtskontrolle der Lastenverteilung 80
III. Bedeutung der allgemeinen Lastenverteilungsregel 81

3. Teil: Die besonderen Bestimmungen über die Lastenverteilung 83

§ 10 Die Lastenverteilung bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG) 83
I. Rechtslage vor der Finanzreform und Entstehungsgeschichte des Art. 104a Abs. 2 GG 83
II. Inhalt des Art. 104a Abs. 2 GG und Verhältnis zu Abs. 1 85
III. Zur Berechtigung der Sonderregelung 88

	Seite
§ 11 Die Lastenverteilung bei sog. Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG)	91
I. Entstehungsgeschichte	91
II. Inhalt des Art. 104a Abs. 3 GG und Verhältnis zu Abs. 1 und 2	94
III. Zur Berechtigung der Sonderregelung	100
§ 12 Die Lastenverteilung bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b, 104a Abs. 4 GG)	105
I. Vorbemerkung	105
II. Entstehungsgeschichte	106
III. Grundzüge der Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere die Regelung der Lastenverteilung im Verhältnis zu Art. 104a Abs. 1 GG	108
1. Art. 91a GG	108
2. Art. 91b GG	109
3. Art. 104a Abs. 4 GG	111
IV. Zur Berechtigung der finanziellen Beteiligung des Bundes	111
1. Die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben im Hinblick auf die Lastenverteilung	111
2. Gründe für die Lastenverteilung bei den Gemeinschaftsaufgaben	114
3. Die Beurteilung der einzelnen Regelungen	116
§ 13 Weitere Sonderbestimmungen über die Lastenverteilung bei den Zweckausgaben	119
I. Die Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten (Art. 120 Abs. 1 S. 1 - 3 GG)	119
II. Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung (Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG)	124
III. Die Ausgleichsverpflichtung des Bundes bei Sonderbelastungen (Art. 106 Abs. 8 GG)	125
IV. Anhang: Lastenverteilung bei Wahlfreiheit hinsichtlich des Verwaltungstyps	128

Seite

§ 14 Die Lastenverteilung bei Verwaltungsausgaben und die Haftung für eine ordnungsmäßige Verwaltung (Art. 104a Abs. 5 GG) 129

I. Die Lastenverteilung bei Verwaltungsausgaben 129

II. Die Haftung für eine ordnungsmäßige Verwaltung 133

Zusammenfassung und Schlußbetrachtung 136

I. Zusammenfassung der Ergebnisse 136

II. Schlußbetrachtung 137

Schrifttumsverzeichnis

ABRAHAM u.a. — Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Erstbearbeitungen 1950 ff., Zweitbearbeitungen 1964 ff., Hamburg (Hansischer Gildenverlag)

ACHTERBERG, Norbert — Die interkörperschaftliche Haftung im Bundesstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, DVBl 1970 S. 125

ALBERS, Willi — Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, ArchKomWiss. Bd. 1 (1962) S. 65

BARBARINO, Otto — Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, DöV 1973 S. 19

BICKEL, Wilhelm — Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweiter Band, 2. Aufl., Tübingen 1956 (Mohr), S. 730

BLECKMANN, Albert — Haben die Gemeinden gegen den Bund aus Art. 106 Abs. 8 GG einen Rechtsanspruch auf den Ausgleich der Lasten, die ihnen durch vom Bund geförderte oder getragene Forschungseinrichtungen entstehen? DVBl 1970 S. 913

BÜHLER, Ottmar — Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanzwesens, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Erster Band, Tübingen 1930 (Mohr), S. 321

DAHLGRÜN, Rolf — Die Problematik der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern, Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet, herausgegeben von Friedrich Schäfer, Tübingen 1964 (Mohr), S. 15

ENQUETE-Kommission des Deutschen Bundestages: Fragen der Verfassungsreform, Zwischenbericht, herausgegeben vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages ("Zur Sache" 1/73)

ERICHSEN, Hans-Uwe — Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bund-Länder-Verhältnis, Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1969 (Gehlen)

FEUCHTE, Paul — Neugliederung: Versagen von gestern - Chance von morgen, DöV 1968 S. 456

FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert — Die Länder im künftigen Finanzausgleich, DöV 1948 S. 10

ders. — Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, DöV 1952 S. 673

ders. — Bemerkungen, DöV 1953 S. 229

ders. — Die staatswirtschaftliche Bedeutung des neuen Finanzausgleichs, DöV 1955 S. 261

ders. — Das Finanzverfassungsgesetz, DöV 1956 S. 161

FRIAUF, Karl-Heinrich — Gemeindliche Ausgleichsansprüche beim Hochschulbau, Osnabrück 1972 (Fromm)

GERLOFF, Wilhelm — Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Frankfurt a. M. 1948 (Klostermann)

GÖRG, Hubert — Probleme der Bundesfinanzverfassung, Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, herausgegeben von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Stuttgart 1957 (Kohlhammer), S. 205

GORONCY, Robert — Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b des Grundgesetzes, DVBl 1970 S. 310

GRAWERT, Rolf — Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat 1968 (7. Band) S. 63

GROß, Rolf	Zur Auslegung des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 GG, DöV 1967 S. 163
HALLER, Heinz	Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, FinArch. N. F. 27 (1968) S. 249
HECKEL, Johannes	Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zugunsten eines Reichskultusfonds, AöR 51 (1927) S. 420
HECKT, Wilhelm	Die Neufassung des Artikel 120 des Grundgesetzes, DöV 1966 S. 10
ders.	Das Finanzreformgesetz, Der Städtebund 1969 S. 145
HEDTKAMP, Günter	Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied und Berlin 1968 (Luchterhand)
von der HEIDE, Hans-Jürgen	Zur Abgrenzung zwischen den Bundes-, den Länder- und den Kommunalfinanzen, DVBl 1953 S. 289
HEIM, Rudolf	Zum Problem der Beteiligung des Bundes an Verwaltungskosten, DöV 1958 S. 566
HELD, Kurt	Der autonome Verwaltungsstil der Länder und das Bundesratsveto nach Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, AöR 80 (1955/56) S. 50
HENLE, Wilhelm	Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11), Berlin 1961 (Duncker & Humblot), S. 63
ders.	Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik, DöV 1966 S. 608
ders.	Die Finanzreform und die Beschaffenheit des Staates, DöV 1968 S. 396
HENRICHS, Wilhelm	Artikel 113 des Grundgesetzes, Institut "Finanzen und Steuern", Heft 55, Bonn 1958

HENSEL, Albert — Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922 (Liebmann)

Herrenchiemseer Verfassungsentwurf, Entwurf eines Grundgesetzes für den "Bund deutscher Länder", abgedruckt bei Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. 2, Tübingen 1951 (Matthiesen), S. 219

HESSLER, Heinz-Dieter — Der unsichtbare Finanzausgleich, in: Kommunale Finanzreform (Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung), Hannover 1962 (Verlag für Literatur und Zeitgeschehen), S. 85

HETTLAGE, Karl Maria — Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung, FinArch. N. F. 14 (1953/54) S. 405

ders. — Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des neuen Finanzausgleichs, DVBl 1953 S. 713

ders. — Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, Bericht, VVDStRL, Heft 14, Berlin 1956 (de Gruyter), S. 2

HOHRMANN, Friedrich — Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften, Berlin 1967 (Duncker & Humblot)

HOLCH, Georg — Zur Ausgabenverantwortung für ein Leistungsgesetz für SBZ-Flüchtlinge, DöV 1968 S. 630

ders. — Unzulässige Mischfinanzierung und kein Ende, DöV 1970 S. 841

ders. — Die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG, DöV 1973 S. 115

HÜTTL, Adolf — Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DVBl 1967 S. 433

Institut "Finanzen und Steuern", Heft 17: Finanzausgleich, Beiträge zur Frage des Finanzausgleichs und der Organisation der Finanzverwaltung, Bonn o.J. (1952)

Institut "Finanzen und Steuern", Heft 42: Finanzverwaltung und Finanzausgleich in der Weimarer Republik, Bonn 1956

Institut "Finanzen und Steuern", Heft 90: Der Entwurf des Finanzreformgesetzes, Eine kritische Stellungnahme, Bonn 1968

JEDDELOH, Dieter — Die Frage der Haftung bei fehlerhafter Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, Berlin 1970 (Duncker & Humblot)

KAREHNKE, Helmut — Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, DVBl 1972 S. 145

ders. — Die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts bei finanzwirksamen Gesetzen durch Artikel 113 des Grundgesetzes, DVBl 1972 S. 811

KAUFMANN, Franz — Neuordnung des Finanzausgleichs und des Finanzsystems, in: Die Reichsreform, Bd. I Berlin 1933 (Hobbing), S. 324

KLEIN, Franz — Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung der Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, DöV 1968 S. 153

KLEIN, Friedrich — Zur Regelung des Finanzausgleichs in der zukünftigen deutschen Verfassung, Die Wirtschaftsprüfung 1948, Heft 9, S. 10

ders. — Von der föderativen zur stärker unitarischen Gestaltung des Finanzwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Festschrift für Giese, Frankfurt a.M. 1953 (Kommentator), S. 61

ders. — Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11), Berlin 1961 (Duncker & Humblot), S. 125

ders. — Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz, Der Staat 1972 (11. Band) S. 289

KÖLBLE, Josef — Wer haftet dem Bund bei fehlerhaftem Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder ? DöV 1959 S. 807

ders.	Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DöV 1967 S. 1
ders.	Entwicklung der Bundesaufgaben und ihrer Finanzierung im Hinblick auf das Grundgesetz, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 47, Berlin 1971 (Duncker & Humblot), S. 41
ders.	Föderalismus im Wandel, DöV 1972 S. 122
Kommission für die Finanzreform:	Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966 (Kohlhammer/ Dt. Gemeindeverlag)
KONOW, Gerhard	Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DöV 1966 S. 368
KÖTTGEN, Arnold	Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausgabenwirtschaft des Bundes, Der Städtetag 1952 S. 3
ders.	Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs, DöV 1953 S. 358
ders.	Verfassungskräftiger Finanzausgleich und Art. 107 GG, DVBl 1953 S. 681
ders.	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung, JöR N. F. Bd. 3 (1954), S. 67
ders.	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JöR N. F. Bd. 11 (1962), S. 173
KRAUSE, Wolfgang	Die Verwaltung von Haushaltsmitteln des Bundes durch die Länder und Gemeinden, DöV 1955 S. 278
LASSAR, Gerhard	Gegenwärtiger Stand der Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Erster Band, Tübingen 1930 (Mohr), S. 312
LIESEGANG, Helmuth C.F.; PLÖGER, Rainer	Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus ? DöV 1971 S. 228

LUDWIG, Rolf	Finanzverantwortung und Deckungsverantwortung, Der Städtetag 1953 S. 141
MAIER, Konrad	Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 GG unter besonderer Berücksichtigung der gegenwärtigen Verfassungswirklichkeit, Jur. Diss., Heidelberg 1968
von MANGOLDT, Hermann; KLEIN, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt a.M. 1955 ff. (Vahlen)
MAUNZ, Theodor; DÜRIG, Günter; HERZOG, Roman	Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 1968 ff. (Beck)
MEYERS, Franz	Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, Düsseldorf 1963 (Landespresse- und Informationsstelle des Landes NRW)
MÜLLER, Hans	Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat, AöR 83 (1958) S. 25
von MÜNCH, Ingo	Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, Mitbericht, VVDStRL, Heft 31, Berlin 1973 (de Gruyter), S. 51
OPPERMANN, Thomas	Gemeinsame Bildungs- und Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder nach Art. 91b und Art. 104a Grundgesetz, DöV 1972 S. 591
PATZIG, Werner	Der "allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz" des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 des Grundgesetzes, AöR 86 (1961) S. 245
ders.	Der kooperative Föderalismus, DVBl 1966 S. 389
ders.	Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts, AöR 92 (1967) S. 297
ders.	Soll und Haben der Finanzreform, DVBl 1969 S. 429

PIDUCH, Erwin Adolf	Finanzverfassung und Steuerreformen, Köln 1964 (Schmidt)
ders.	Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stand: Mai 1974, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz (Kohlhammer)
POPITZ, Johannes	Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweiter Band, 1. Auflage, Tübingen 1927 (Mohr), S. 338
ders.	Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932 (Liebmann)
RIETDORF, Fritz	Die Finanzverantwortung des Bundes gegenüber den Gemeinden, DöV 1953 S. 225
RUDOLF, Walter	Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1968 (Gehlen)
RUHE, Hans	Die Finanzreform, DStZ(A) 1969 S. 177
ders.	Neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, DStZ(A) 1969 S. 369
SCHAROWSKY, Joachim	Der Finanzausgleich im Deutschen Reich 1871 - 1913 und in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1952, Diss., Erlangen 1953
SCHMIDT, Ludwig	Haftung der Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung ? DöV 1959 S. 803
SCHULZE, Wolfgang	Haftung für eine ordnungsmäßige Verwaltung und Ersatzleistungspflichten im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, DöV 1972 S. 409
SEEGER, Julius	Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, DöV 1968 S. 781
STADLER, Kurt	Die neue Finanzverfassung, BayVerwBl. 1969 S. 297
STENGER, Hermann	Der Finanzausgleich, München 1928 (Bayerischer Kommunalschriften-Verlag)

STRICKRODT, Georg	Die Finanzverfassung des Bundes als politisches Problem, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Heft 6, Tübingen 1951 (Mohr)
STURM, Friedrich	Die abschließende Regelung der Kriegsfolgelasten, DVBl 1965 S. 719
ders.	Die Haftung der Länder (Gemeinden, Gemeindeverbände) bei fehlerhafter Verwendung von Haushaltsmitteln des Bundes im Gesetzesvollzug, DöV 1966 S. 256
ders.	Die Finanzverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, DöV 1968 S. 466
ders.	Die moderne föderative Kooperation von Bund und Ländern bei der staatlichen Aufgabenerfüllung, Beilage Nr. 2/70 zum Bundesanzeiger Nr. 12 vom 20. Januar 1970
TIEMANN, Burkhard	Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) im System des Grundgesetzes, DöV 1970 S. 161
ders.	Die neue Investitionskompetenz des Bundes in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung für Länder und Gemeinden, BayVerwBl 1970 S. 157
ders.	Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970 (Duncker & Humblot)
ULSENHEIMER, Klaus	Untersuchungen zum Begriff "Finanzverfassung", Stuttgart 1969 (Fischer)
VIALON, Friedrich Karl	Das Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland, AöR 77 (1951/52) S. 19
ders.	Haushaltsrecht, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt a.M. 1959 (Vahlen)
VOGEL, Klaus	Finanzverfassung und politisches Ermessen, Karlsruhe 1972 (Müller)

WACKE, Gerhard	Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1950 (Mohr)
ders.	Die Finanzverfassung, DöV 1955 S. 577
WEILER, Horst-Jürgen	Die getrennte Tragung der Ausgaben gem. Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 Grundgesetz im Verhältnis zur Verwaltungskompetenz der Länder, Rechts- und Staatswissenschaftliche Diss., Würzburg 1967
WICK, Harald	Der Finanzausgleich und die Neugliederung des Bundesgebietes, DöV 1971 S. 109
WIMMER, Raimund	Sonderausgleichsansprüche deutscher Hochschulstädte gegen den Bund, DVBl 1970 S. 921
WOLFF, Hans J.	Verwaltungsrecht II, 3. Auflage, München 1970 (Beck)

Abkürzungsverzeichnis

Soweit Abkürzungen hier nicht aufgeführt worden sind, entsprechen sie denen, die Hildebert Kirchner in dem "Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache", 2. Auflage, Berlin 1968 (de Gruyter), zusammengestellt hat.

a. F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
B.	Beschluß
BayVerwBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969, BGBl I S. 1284
BK	Abraham u.a.: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Erstbearbeitungen 1950 ff., Zweitbearbeitungen 1964 ff., Hamburg (Hansischer Gildenverlag)
BT-Drs.	Drucksache(n) des Deutschen Bundestages
ders.	derselbe
Drs.	Drucksache(n)
Erl.	Erläuterung(en)
Gutachten	Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966 (Kohlhammer/Dt. Gemeindeverlag)
Halbs.	Halbsatz
Hdb.	Handbuch
Hdb.DStR	Anschütz, Gerhard; Thoma, Richard: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2 Bände, Tübingen 1930 und 1932 (Mohr)
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
M.-D.-H.	Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman: Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 1968 ff. (Beck)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N. F.	Neue Folge

ÖR	Öffentliches Recht
Rn.	Randnummer(n)
S.	Seite, bei Gesetzesstellen: Satz
sc.	scilicet
Tz.	Textziffer
U.	Urteil
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung(en)
z. B.	zum Beispiel

Einleitung

1. Anlaß zu dieser Untersuchung war die Einfügung eines neuen Art. 104a in das Grundgesetz durch das Einundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz)[1], das nach seinem Art. II am 1. Januar 1970 in Kraft getreten ist. Art. 104a[2] enthält in Abs. 1 die Grundregel für die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern:

> "Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, ..."

Diese Lastenverteilungsnorm, wegen der Verknüpfung von Aufgaben und Ausgaben auch Konnexitätsgrundsatz genannt[3], war bereits durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz)[4] in das Grundgesetz aufgenommen worden. Sie befand sich jedoch in Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a.F.[5] als eine von drei Richtlinien innerhalb der Regelung über die Änderung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer. Aus diesem Standort wurde vereinzelt geschlossen, die Vorschrift könne keine allgemeine Geltung im Bund-Länder-Verhältnis beanspruchen[6].

Heute kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die Regel des Art. 104a Abs. 1 für die gesamten Finanzbeziehungen zwischen Bund und

---

1) Vom 12. Mai 1969, BGBl I S. 359.
2) Art. ohne nähere Bezeichnung sind solche des Grundgesetzes.
3) Z. B. ERICHSEN, S. 13 f.
4) Vom 23. Dezember 1955, BGBl I S. 817.
5) Art. 106 Abs. 4 lautete: "Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soll das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Absatz 3) geändert werden, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Länder unterschiedlich entwickeln und in der Haushaltswirtschaft des Bundes oder der Länder ein so erheblicher Fehlbedarf entsteht, daß eine entsprechende Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses zugunsten des Bundes oder zugunsten der Länder geboten ist. Hierbei ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:
   1. Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben; Art. 120 Abs. 1 bleibt unberührt.
   2. ..."
6) PATZIG, AöR 86 S. 245 (262 ff.); dagegen BVerfG, B. v. 15. Juli 1969, BVerfGE 26 S. 338 (390).

Ländern gilt. Durch ihren neuen Standort als erste Bestimmung im X. Abschnitt des Grundgesetzes kommt zugleich zum Ausdruck, daß es sich um eine der Grundnormen des Abschnitts über das Finanzwesen handelt. Entgegen einigen anderslautenden Äußerungen[7] bestehen noch heute Meinungsverschiedenheiten über Inhalt und Bedeutung des Konnexitätsgrundsatzes. Dies ist auch in den Stellungnahmen zur Finanzreform wieder deutlich geworden. Art. 104a Abs. 1 knüpft die Lastentragung an die Wahrnehmung der Aufgaben an. Dementsprechend steht im Mittelpunkt des Meinungsstreits die Frage, welchen Inhalt der in der Vorschrift verwendete Begriff Aufgaben hat.
Verfolgt man die Veröffentlichungen zum Thema "Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern", so stellt man fest, daß sie sich zu bestimmten Zeiten häufen, während in manchen Jahren nichts Bedeutsames dazu erschienen ist. Anscheinend erfolgt die Beschäftigung mit Problemen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vorwiegend aus Anlaß besonderer politischer Aktualität. In den Jahren vor Erlaß des Finanzverfassungsgesetzes, besonders 1953, und während der Diskussion um die Finanzreform von 1966 bis 1968 sind die meisten Abhandlungen zu diesen Fragen erschienen. Dabei fällt auf, daß sich die Rechtswissenschaft ziemlich selten zu Wort gemeldet und das Feld weitgehend den Vertretern der Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden überlassen hat. Diese Tatsache hat die sachliche Auseinandersetzung mit dem Konnexitätsgrundsatz stark beeinflußt. Viele Äußerungen stammen von Autoren, die im Dienst einer der beteiligten Gebietskörperschaften standen und beruflich mit dem Finanzwesen befaßt waren. Die Ergebnisse fallen oft entsprechend der beruflichen Stellung des Autors zugunsten des Bundes oder zugunsten der Länder aus.

2. Nachdem der Konnexitätsgrundsatz in Art. 104a Abs. 1 eine neue verfassungsrechtliche Grundlage gefunden hat, erscheint es notwendig, die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz umfassend zu untersuchen. Durch das Finanzreformgesetz sind noch andere Vorschriften über die Lastenverteilung in das Grundgesetz eingefügt worden, deren Verhältnis zum Grundsatz in Art. 104a Abs. 1 zu klären ist. Außerdem enthält das Grundgesetz verschiedene Bestimmungen, bei denen zweifelhaft ist, ob sie die Lastenvertei-

---

7) Z. B. Gutachten, Tz. 204.

lung betreffen oder welche Stellung sie sonst in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern einnehmen. Die Untersuchung verfolgt nicht nur das Ziel, die gegenwärtige Lastenverteilung darzustellen, sondern sie will durch eine kritische Würdigung der einzelnen Vorschriften auch Anregungen für Änderungen geben. Die Hoffnung, nach Abschluß der Finanzreform werde die Diskussion um das Verhältnis von Bund und Ländern im Bereich des Finanzwesens zunächst zur Ruhe kommen, hat sich nicht erfüllt. Schon bald nach der Verabschiedung des Finanzreformgesetzes wurde vor allem in den Ländern die Forderung nach einer Änderung der gerade eingeführten Regelungen über die Gemeinschaftsaufgaben erhoben[8]. Da auch die gemeinsame Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben Gegenstand der Kritik ist, muß in die Überlegungen zur Neugestaltung dieser Bestimmungen auch die Lastenverteilung einbezogen werden.

3. Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile:
Zunächst wird dargestellt, welche Stellung die Lastenverteilung in den finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern einnimmt. Dabei geht es vor allem darum, die Beziehungen zwischen der Aufgabenverteilung, der Lastenverteilung und der Einnahmenverteilung und Möglichkeiten für ihre Gestaltung aufzuzeigen.
Der zweite Teil der Untersuchung enthält den Versuch einer Auslegung des Art. 104a Abs. 1. Unter kritischer Würdigung der bisher vorgetragenen Argumente wird ein Ergebnis angestrebt, das eine zweckmäßige Lastenverteilung gewährleistet und zugleich mit der bundesstaatlichen Verfassung im allgemeinen und mit den besonderen Vorschriften des Grundgesetzes im Einklang steht.
Im dritten Teil schließlich werden alle Vorschriften des Grundgesetzes untersucht, die Sonderregelungen der Lastenverteilung enthalten oder enthalten könnten. Die Sonderregelungen werden auf ihr Verhältnis zum Konnexitätsgrundsatz in Art. 104a Abs. 1 untersucht. Es wird vor allem geprüft, ob die vom Konnexitätsgrundsatz abweichenden Sonderregelungen unter Berücksichtigung der für die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 maßgebenden Überlegungen zweckmäßig sind.

---

8) Siehe dazu z. B. Landtag intern (NRW), Nr. 34 v. 16. Dezember 1971, S. 1 f.; BARBARINO, DöV 1973 S. 19 ff.

1. Teil: Die Lastenverteilung im System der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern

§ 1 Die Aufgabenverteilung

I. Staatliche Aufgaben

1. Wenn hier von Aufgaben die Rede ist, so sind nicht Aufgaben schlechthin, sondern solche des Staates gemeint. Die Ausführungen beschränken sich jedoch nicht auf Hoheitsaufgaben, die nur einen Teil der staatlichen Aufgaben darstellen. Eine staatliche Aufgabe kann auch dann vorliegen, wenn sich der Staat zu ihrer Erfüllung privatrechtlicher Formen bedient[1]. Staatliche Aufgabe ist nicht nur jede Pflicht, die dem Staat obliegt[2], sondern jedes Ziel, das er sich zulässig selbst stellt. Es gibt nicht nur Pflichtaufgaben, sondern auch freiwillige Aufgaben, die der Staat aufgrund einer politischen Entscheidung übernimmt. In vielen Fällen hat er die Wahl, ob er eine Aufgabe selbst erfüllen will oder ob er ihre Erfüllung anderen gesellschaftlichen Einrichtungen überläßt. Welche Aufgaben der Staat überhaupt wahrnehmen kann, soll hier nicht dargestellt werden. Hier wird vielmehr davon ausgegangen, daß sich im Einzelfall ermitteln läßt, ob es sich um eine staatliche Aufgabe handelt. Es geht nur um die daran anschließende Frage, ob die Aufgabe vom Bund oder von den Ländern zu erfüllen ist. In diesem Zusammenhang ist darauf einzugehen, in welchem Verhältnis die Aufgabenverteilung zur Zuständigkeitsverteilung steht. Zuständigkeit oder Kompetenz ist die Verpflichtung und Berechtigung, bestimmte Angelegenheiten wahrzunehmen[3]. Mit der Einräumung einer Zuständigkeit werden alle Aufgaben übertragen, die mit dieser Zuständigkeit wahrgenommen werden können. Umgekehrt kann dem Staat eine Aufgabe nur dadurch zur Erfüllung übertragen werden, daß ihm zugleich die erforderliche Zuständigkeit eingeräumt wird; denn eine Aufgabe, für die keine Zuständigkeit besteht, darf nicht wahrgenommen werden. Daher können in diesem Zusammenhang die Worte Aufgabe und Zuständigkeit

---

1) BVerfG, U. v. 28. Februar 1961, BVerfGE 12 S. 205 (246).
2) Zu eng WEILER, S. 12: "Aufgabe ... ist alles, was erledigt werden muß".
3) WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 72 I c, II; WEILER, S. 12 m.w.N.

gleichbedeutend gebraucht werden[4].
Schließlich ist noch auf den bei der Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes oft verwendeten Begriff der Verantwortung einzugehen. Immer wieder ist von Aufgabenverantwortung[5], Gesetzgebungsverantwortung[6], Verwaltungsverantwortung[7], Sachverantwortung[8], aber auch von Finanzverantwortung[9], Aufbringungsverantwortung[10], Bereitstellungsverantwortung[11], Deckungsverantwortung[12] und Ausgabenverantwortung[13] die Rede. Verantwortung bedeutet das Einstehenmüssen für ein Verhalten und für dessen Folgen[14]. Die Verantwortung für ein Verhalten setzt notwendig eine andere Möglichkeit voraus, im Falle des Handelns die des Nichthandelns oder Andershandelns, im Falle des Unterlassens die des Handelns. Die Aufgabenverantwortung gibt danach an, wem es zugerechnet wird, ob und wie eine Aufgabe erfüllt wird. Im Zusammenhang mit dem Konnexitätsgrundsatz ist oft ohne nähere Begründung behauptet worden, die Lastenverteilung bestimme sich nach der Aufgabenverantwortung[15]. Demgegenüber ist auf den Wortlaut des Grundgesetzes zu verweisen, das von Wahrnehmung, nicht aber von Verantwortung spricht. Es ist zweifelhaft, ob beide Worte in der gleichen Bedeutung verwendet werden können. Jedenfalls wird die Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes, die vom Wortlaut auszugehen hat, nicht dadurch gefördert, daß das Wort Wahrnehmung durch das schwierige Wort Verantwortung ersetzt wird[16].

---

4) Ausführlich zum Begriff der Zuständigkeit: WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 72 (S. 12-26).
5) Z. B. LUDWIG, StädteT 1953 S. 141; MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 9 zu Art. 104a; STURM, DöV 1966 S. 256 (261); WEILER, S. 52.
6) Z. B. HENLE, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 S. 63 (75).
7) Z. B. LUDWIG, StädteT 1953 S. 141 (142); HETTLAGE, FinArch. N. F. 14 S. 405 (442).
8) Z. B. HETTLAGE, VVDStRL 14 S. 2 (20); KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (362).
9) Z. B. FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1952 S. 673 ff.; ders., DöV 1953 S. 229 f.; KAUFMANN, S. 324 ff.; LUDWIG, StädteT 1953 S. 141; STURM, DöV 1968 S. 466 (468).
10) Z. B. von der HEIDE, DVBl 1953 S. 289 (290).
11) Z. B. von der HEIDE, a.a.O., S. 292.
12) Z. B. von der HEIDE, a.a.O., S. 292; HETTLAGE, VVDStRL 14 S. 2 (17); RIETDORF, DöV 1953 S. 225 (226).
13) Z. B. von der HEIDE, a.a.O., S. 290; RIETDORF, a.a.O.
14) WEILER, S. 51.
15) Z. B. MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 9 (unter II 1) zu Art. 104a; SEEGER, DöV 1968 S. 781.
16) Ähnlich HETTLAGE, FinArch. N. F. 14 S. 405 (412).

2. Versucht man den Aufgabenbegriff näher zu bestimmen, so ergeben sich zwei Möglichkeiten. Man kann die staatlichen Aufgaben einerseits vom Gestaltungsobjekt her[17] beschreiben, andererseits durch die staatliche Tätigkeit bezeichnen, die zu ihrer Verwirklichung eingesetzt wird. Im ersten Fall ist Aufgabe der einzelne Sachbereich, zu dessen Gestaltung der Staat tätig werden kann. Zugleich kann die Bezeichnung der Zwecke und Ziele enthalten sein, die mit der Gestaltung angestrebt werden. Daher kann man diesen Aufgabenbegriff materiell-final nennen. Eine staatliche Aufgabe in diesem Sinn ist z. B. das Personenstandswesen (vgl. Art. 74 Nr. 2). Die Aufgabe ist vom Gestaltungsobjekt her bestimmt; dagegen ist nichts darüber gesagt, auf welche Weise, etwa mit welchen staatlichen Maßnahmen, diese Aufgabe erfüllt werden soll. Andererseits kann man die staatlichen Aufgaben durch die verschiedenen Arten von Maßnahmen beschreiben, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben einsetzt. Man kann diesen Aufgabenbegriff als formal-modal[18] bezeichnen. Aufgaben in diesem Sinn sind z. B. der Erlaß von Gesetzen, die Errichtung von Behörden, der Erlaß von Verwaltungsakten. Zwischen beiden Aufgabenbegriffen besteht eine enge Beziehung; sie stehen in einem Mittel-Zweck-Verhältnis. Eine Aufgabe im materiell-finalen Sinn wird dadurch erfüllt, daß eine oder mehrere Aufgaben im formal-modalen Sinn wahrgenommen werden. Jene bezeichnet das Ziel, diese die Art und Weise der staatlichen Tätigkeit. Anders als der materiell-finale hat der formal-modale Aufgabenbegriff eine unmittelbare Beziehung zu den Formen staatlicher Tätigkeit. Auf der anderen Seite ist die Wahrnehmung formal-modaler Aufgaben nie Selbstzweck, sondern sie dient letztlich der Erfüllung materiell-finaler Aufgaben. Schon von daher ergibt sich, daß der materiell-finale Aufgabenbegriff dem formal-modalen Aufgabenbegriff vorgeordnet ist. Da er sich unmittelbar auf bestimmte Sachverhaltsgestaltungen bezieht, steht er im Vordergrund, wenn von staatlichen Aufgaben die Rede ist.

---

17) ERICHSEN, S. 21 f.
18) Im Anschluß an ERICHSEN, S. 21.

II. Bedeutung der Aufgabenverteilung

1. Staatliche Ausgaben entstehen durch die Erfüllung staatlicher Aufgaben. Wenn die staatlichen Aufgaben auf mehrere Träger öffentlicher Gewalt aufgeteilt sind, muß die Verteilung der entstehenden Ausgaben geregelt werden. Die Aufteilung der Aufgaben ist keine Besonderheit des Bundesstaates; auch im Einheitsstaat können im Zuge einer Dezentralisation Aufgaben auf selbständige Gebietskörperschaften, z. B. Gemeinden, übertragen werden. Die Aufgabenverteilung hat allerdings im Bundesstaat besondere Bedeutung, weil die Beteiligten, Bund und Länder, Staaten sind. Die Staatlichkeit der Länder hängt wesentlich davon ab, in welchem Umfang ihnen Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen sind[19].

Gerade die Länder geraten leicht in die Gefahr, zu bloßen Verwaltungsstellen des Bundes degradiert zu werden, wenn ihnen nicht genügend Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen sind. Die Aufteilung der Aufgaben im Bundesstaat hat daher zwei gegenläufigen Zielsetzungen Rechnung zu tragen: einerseits dem Bund so viel Einfluß auf die Erfüllung der staatlichen Aufgaben einzuräumen, daß trotz der föderativen Struktur eine gewisse Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3, 106 Abs. 3 Nr. 2) erreicht wird, andererseits den Ländern so viele Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung zu überlassen, daß ihre Staatlichkeit gewährleistet ist. Für eine bundesstaatliche Verfassung stellt sich daher die Aufgabe, das Verhältnis des Zentralstaates zu den Gliedstaaten so zu regeln, daß beiden Ebenen ein ausreichender, ihrer Staatlichkeit angemessener Wirkungskreis zukommt.
Die Aufteilung der Aufgaben kann, wie auch die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt hat, zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern führen, wer für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe zuständig ist Dies ist ein Preis für die vertikale Gewaltenteilung im Bundesstaat[20]. Um unfruchtbare Auseinandersetzungen weitgehend auszuschließen, muß eine bundesstaatliche Verfassung die Aufgabenverteilung klar und eingehend regeln.

---

19) Vgl. MAUNZ-DÜRIG in M.-D.-H., Rn. 33 zu Art. 79.
20) Dazu RUDOLF, S. 14.

2. Unter Beachtung dieser Grundsätze hat die Aufgabenverteilung im einzelnen unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit zu erfolgen. Sie richtet sich nach der Beschaffenheit der Aufgaben; ihr Ziel ist eine bestmögliche Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Die einzelnen Aufgaben sind derjenigen Gebietskörperschaft zuzuordnen, die zu ihrer Erfüllung am besten geeignet ist. Diese Forderung läßt im einzelnen sehr viel Spielraum für politische Entscheidungen. Ob eine Aufgabe zweckmäßig vom Bund oder von den Ländern wahrgenommen wird, unterliegt oft einer Wertung. Letztlich beruht daher die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern auf politischen Entscheidungen[21].

Bei der Verteilung der Aufgaben darf nicht schon Rücksicht auf die damit verbundenen Ausgaben genommen werden. Die finanzielle Leistungsfähigkeit darf grundsätzlich nicht Richtlinie für die Aufgabenverteilung sein[22]. Die Regelung der Finanzbeziehungen hat vielmehr auf der Aufgabenverteilung aufzubauen. Der "Aufgabenausgleich"[23] ist im Bundesstaat das Primäre[24]. Bund und Länder sollen entsprechend ihrem Finanzbedarf mit Einnahmen ausgestattet werden, nicht aber die Aufgaben nach Maßgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zugewiesen erhalten.
Daß in der Bundesrepublik Deutschland bei der Verteilung der Aufgaben entgegen dieser Erkenntnis doch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht genommen wurde, hängt mit einer geschichtlich begründeten Erscheinung unseres föderativen Staates zusammen. Die einzelnen Länder sind von sehr unterschiedlicher Größe und Finanzkraft; sie sind deswegen nicht gleichmäßig zur Wahrnehmung von Aufgaben befähigt. Aufgaben, denen Nordrhein-Westfalen ohne weiteres gewachsen ist, können leicht die Möglichkeiten des Saarlandes über-

---

21) Institut "Finanzen und Steuern", Heft 17 S. 5; ULSENHEIMER, S. 93 f. (m.w.N.).
22) Einschränkend STRICKRODT, Finanzverfassung, S. 17: "Die Zuweisung bestimmter Aufgaben an den Bund erfolgt nicht in erster Linie unter finanziellen Gesichtspunkten, sondern um der jeweils gestellten Sachaufgabe willen". Ihm folgend Friedrich KLEIN, Festschrift für Giese, S. 61 (90 f.).
23) WACKE, Finanzwesen, S. 17; ders., DöV 1955 S. 577 (578).
24) BT-Drs. V/2861 Tz. 2; BICKEL, Hdb. der Finanzwissenschaft, 2. Bd., S. 730 (739); LASSAR, Hdb. DStR, Bd. 1, S. 312 (315); PATZIG, DVBl 1966 S. 389; PIDUCH, Finanzverfassung, S. 77; POPITZ, Hdb. der Finanzwissenschaft, S. 338 (346); WACKE, Finanzwesen, S. 17.

schreiten. Mit Rücksicht auf die kleinen Länder wurde manche Aufgabe dem Bund übertragen oder der Bund wurde an ihrer Erfüllung beteiligt, obwohl die größeren Länder zur Erfüllung dieser Aufgaben selbst in der Lage waren. Die Möglichkeiten des leistungsschwächsten Landes bilden oft den Maßstab dafür, ob eine Beteiligung des Bundes zur ordnungsmäßigen Aufgabenerfüllung notwendig ist. Nur dann, wenn die einzelnen Länder im wesentlichen gleich leistungsfähig sind, ist eine sachgerechte Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern möglich. Daher sind durch eine Neugliederung des Bundesgebietes Länder zu schaffen, "die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können" (Art. 29 Abs. 1 S. 2). Der Verfassungsauftrag des Art. 29 Abs. 1 S. 1 zur Neugliederung des Bundesgebietes hat Vorrang vor einer Änderung der Aufgabenverteilung[25].

3. Bei der Betrachtung der Aufgabenverteilung ist schließlich zu berücksichtigen, daß sich die Anforderungen von Aufgaben ebenso ändern wie die Auffassungen über ihre zweckmäßige Verteilung[26]. Es gibt Aufgaben, zu deren Erfüllung früher die Länder in der Lage waren, die aber heute zweckmäßig nur noch vom Bund wahrgenommen werden können. Umgekehrt ist es möglich, daß eine bisher vom Bund erfüllte Aufgabe nunmehr von den Ländern wahrgenommen werden kann. Daraus ist es zu erklären, daß die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung in vielen Fällen nicht mit den Anforderungen einer zweckmäßigen Aufgabenwahrnehmung in Einklang steht. Die jeweilige verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung kann daher nicht unabänderlich sein, sondern muß von Zeit zu Zeit geprüft und den Erfordernissen entsprechend geändert werden. Dabei ist sowohl auf eine sachgerechte Aufgabenverteilung wie auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu achten.

III. Möglichkeiten der Aufgabenverteilung

1. Entsprechend der soeben getroffenen Unterscheidung ergeben sich für die Verteilung der Aufgaben im Bundesstaat zwei grundsätzliche

---

25) A. A. im Hinblick auf die Schaffung der Gemeinschaftsaufgaben von MÜNCH, VVDStRL 31 S. 51 (58 f.).
26) Vgl. dazu Institut "Finanzen und Steuern", Heft 42 S. 67 f.

Möglichkeiten. Die Aufgaben können einmal unter materiell-finalen Gesichtspunkten bestimmt und aufgeteilt werden. Zu diesem Zweck müssen die verschiedenen Sachbereiche, die durch staatliche Einflußnahme gestaltet werden sollen, teils dem Bund, teils den Ländern zugeordnet werden. Auf diese Weise könnten dem Bund z. B. die auswärtigen Angelegenheiten, das Wettbewerbswesen oder die Konjunkturpolitik zugewiesen werden. Die Aufgabenverteilung kann sehr ins einzelne gehend geregelt werden, indem die Sachbereiche immer genauer beschrieben und immer enger gefaßt werden. Alle zur Erfüllung einer Aufgabe erforderlichen Maßnahmen können von derselben staatlichen Ebene getroffen werden, gleich ob es sich um solche der Gesetzgebung oder der Verwaltung handelt[27]. Die Verantwortung für die Gestaltung eines Sachbereichs liegt entweder beim Zentralstaat oder bei den Gliedstaaten, nicht aber bei beiden gemeinsam. Obwohl jedes Sachgebiet einer staatlichen Ebene zur Wahrnehmung zugewiesen ist, stehen Bund und Länder bei dieser Art der Aufgabenverteilung nicht beziehungslos nebeneinander. In einem modernen Staatswesen hängen die staatlichen Aufgaben heute vielfach zusammen. Auch eine sehr grobe Aufgabenverteilung, die Zuweisung großer, zusammengehöriger Sachbereiche, gewährleistet nicht, daß Bund und Länder ihre Aufgaben unabhängig voneinander erfüllen. Maßnahmen des Bundes bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben können Einfluß auf die Erfüllung der den Ländern zugewiesenen Aufgaben haben und umgekehrt. Die gegenseitige Einflußnahme wächst, wenn die Aufgabenbereiche sehr klein umgrenzt sind und eng zusammenhängende Aufgabenbereiche teils dem Bund, teils den Ländern zugewiesen werden. Schon dann, wenn z. B. das Schulwesen den Ländern, das Hochschulwesen dem Bund zugewiesen würde, müßten sich Bund und Länder über die Gestaltung der ihnen zugewiesenen Bereiche verständigen, weil sie vielfach miteinander zusammenhängen. Immerhin bedeutet eine solche Aufgabenverteilung tendenziell eine Trennung der Verantwortungsbereiche. Sie hat zur Folge, daß ein Einfluß des Bundes auf die Gestaltung eines Sachgebietes nur dadurch erreicht werden kann, daß ihm das Sachgebiet vollständig zugewiesen wird, auch wenn eine Gesetzgebungsbefugnis oder ein Einfluß auf die Verwaltung ausreichen würde. Daher ist eine Aufgabenverteilung allein unter diesem Gesichtspunkt zu wenig beweglich, um den Erfordernissen

27) Vgl. HENLE, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 S. 63 (74).

eines modernen Bundesstaates gerecht zu werden.
Als zweites kommt eine Verteilung der Aufgaben unter formal-modalen Gesichtspunkten in Betracht. Hier bietet sich eine Aufteilung nach den beiden Formen staatlicher Tätigkeit an, die der Staat in erster Linie zur Erfüllung seiner Aufgaben einsetzt: Rechtsetzung und Verwaltung[28]. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Aufgaben dann verteilt, wenn dem Zentralstaat die Gesetzgebung, den Gliedstaaten die Verwaltung zugewiesen ist. Eine andere Möglichkeit kommt praktisch nicht in Betracht. Die Verantwortung für die Gestaltung eines bestimmten Sachbereichs liegt bei dieser Aufgabenverteilung bei Bund und Ländern gemeinsam. Dem Bund obliegt die Gesetzgebungsverantwortung, den Ländern die Verwaltungsverantwortung; beide zusammen machen die Aufgabenverantwortung aus[29]. Der Grad der Verantwortung bemißt sich nach dem Verhältnis der Einwirkungsmöglichkeiten. Je stärker ein Sachbereich gesetzlich geregelt ist, um so größer ist die Gesetzgebungsverantwortung und um so geringer ist die Verwaltungsverantwortung zu bewerten. Praktische Bedürfnisse stehen einer Aufgabenverteilung allein nach diesem Grundsatz entgegen. Vielfach ist es zweckmäßig, dem Bund Verwaltungsbefugnisse einzuräumen, während andererseits manche Aufgaben der Gesetzgebung ausreichend von den Ländern wahrgenommen werden können. Im Grundsatz liegt diese Art von Aufgabenverteilung jedoch dem Grundgesetz zugrunde. Das kommt darin zum Ausdruck, daß der Schwerpunkt der Gesetzgebung beim Bund liegt, während die Verwaltung überwiegend von den Ländern geführt wird[30].

2. Wenn auch beide Aufteilungsmöglichkeiten für sich nicht ausreichend sind, so können sie doch zu einer zweckmäßigen Aufgabenverteilung verbunden werden. Dabei ist es nur ein formaler Unterschied, ob zunächst nach Sachbereichen aufgeteilt wird und dann einzelne Staatstätigkeiten aus diesen Bereichen der anderen staatlichen Ebene zugewiesen werden, oder ob umgekehrt zunächst die staatlichen Tätig-

---

28) Die Rechtsprechung kann hier außer Betracht bleiben, weil sie für die staatlichen Ausgaben nur geringe Bedeutung hat.
29) WEILER, S. 52. In diesem Sinn wird von KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (362), und HETTLAGE, VVDStRL 14 S. 2 (20), der Begriff Sachverantwortung verwendet.
30) HENLE, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 S. 63 (74); von MANGOLDT-KLEIN, Vorbem. III 2 a vor Art. 70; VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 22 zu Art. 104a.

keiten aufgeteilt werden und einzelne Aufgabenbereiche daraus der anderen staatlichen Ebene zur Erfüllung übertragen werden. Entscheidend ist allein, daß sowohl materiell-finale wie formal-modale Gesichtspumkte die Aufgabenverteilung bestimmen. Wegen der großen Zahl denkbarer Sachgebiete empfiehlt es sich, zunächst zwischen Rechtsetzung und Verwaltung und innerhalb dieser Bereiche nach Sachgebieten zu unterscheiden. Diese Aufgabenverteilung liegt auch dem Grundgesetz zugrunde[31]; dies wird besonders deutlich in den Art. 73 - 75 im VII. Abschnitt des Grundgesetzes. Hier wird nicht entweder eine bestimmte Staatstätigkeit, z. B. die Gesetzgebung, oder ein bestimmtes Sachgebiet, z. B. das Personenstandswesen, sondern die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Personenstandswesens dem Bund zugewiesen (Art. 74 Nr. 2). Bei einer solchen Gestaltung der Aufgabenverteilung können Bund und Ländern sowohl Rechtsetzungs- als auch Verwaltungsbefugnisse übertragen werden; ebenso ist es möglich, Bund und Länder an der Gestaltung desselben Sachgebiets zu beteiligen. Ein Sachgebiet, eine Aufgabe im materiell-finalen Sinn, wird nur dann von einer staatlichen Ebene allein wahrgenommen, wenn ihr Rechtsetzung und Verwaltung obliegen. In den anderen Fällen werden die materiell-finalen Aufgaben von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen, im allgemeinen derart, daß der Bund die Rechtsetzung, die Länder die Verwaltung ausüben.

3. Nach den bisher erörterten Verteilungsgrundsätzen besteht nur die Möglichkeit, Rechtsetzung oder Verwaltung auf einem bestimmten Sachgebiet uneingeschränkt entweder dem Bund oder den Ländern zuzuweisen.

a) Die Aufgabenverteilung kann einmal noch dadurch verfeinert werden, daß Rechtsetzung oder Verwaltung Bund und Ländern gemeinsam übertragen werden. Sowohl die Rechtsetzung als auch die Verwaltung eines Sachgebietes kann von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden. Im Bereich der Rechtsetzung kann dies z. B. derart erfolgen, daß der Bund zum Erlaß von Grundsatz- oder Rahmengesetzen befugt ist, während die Gesetzgebung im übrigen bei den Ländern liegt (vgl. Art. 75 und 109 Abs. 3). Die Verwaltung eines Sachgebietes kann dadurch aufgespalten werden, daß unter Zuweisung der Verwaltung an die Länder dem Bund die Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften

---

31) ERICHSEN, S. 22.

(Art. 84 Abs. 2) oder auch zur Erteilung von Einzelweisungen (Art. 84 Abs. 5) eingeräumt wird. Wenn die Verwaltung eines Sachgebietes derart zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist, dann tragen Bund und Länder gemeinsam die Verwaltungsverantwortung[32].

b) Eine größere Beweglichkeit der Aufgabenverteilung kann schließlich dadurch erreicht werden, daß auf eine strenge Trennung der Aufgabenbereiche von Bund und Ländern verzichtet wird. Für bestimmte Bereiche kann die Möglichkeit geschaffen werden, daß wahlweise der Bund oder die Länder tätig werden können. Es handelt sich hier um eine konkurrierende Zuständigkeit zur Aufgabenerfüllung im weitesten Sinn. Das entstehende Konkurrenzverhältnis muß aber so geregelt werden, daß nicht dieselbe Aufgabe zugleich vom Bund und von den Ländern durchgeführt wird und somit möglicherweise gegensätzliche Maßnahmen zur Erfüllung derselben Aufgabe getroffen werden. Im einzelnen bestehen für die Regelung der konkurrierenden Zuständigkeit verschiedene Möglichkeiten. Ein Beispiel bietet die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Grundgesetz. Sie ist z. B. auf den in Art. 74 aufgeführten Sachgebieten vorgesehen; auch die Möglichkeit zur Rahmengesetzgebung in Art. 75 begründet eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit in der hier verstandenen Bedeutung[33]. Die Konkurrenzprobleme sind durch Art. 31, 72 geregelt. Der Bund hat ein Gesetzgebungsrecht nur unter bestimmten Voraussetzungen (Art. 72 Abs. 2). Hat er unter Beachtung dieser Erfordernisse davon Gebrauch gemacht, so geht das von ihm gesetzte Recht dem Landesrecht vor (Art. 31).

Auf dem Gebiet der Verwaltung enthält das Grundgesetz verschiedene Vorschriften, die Bundesverwaltung und Landesverwaltung zur Wahl stellen. So kann der Bund z. B. nach Maßgabe der Art. 87 Abs. 3 und Art. 87 c Verwaltungsbefugnisse an sich ziehen, die sonst den Ländern zustehen. Ebenso wie bei der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit

---

32) Bei der in der BT-Drs. II/480 Tz. 53 beschriebenen gemeinsamen Aufgabenverantwortung handelt es sich, da dort unter Aufgabe eine Verwaltungsaufgabe verstanden wird, um gemeinsame Verwaltungsverantwortung.

33) Der Meinungsstreit, ob es sich dabei um eine dritte Gesetzgebungsart neben Art. 73 und 74 handelt, kann hier außer Betracht bleiben; vgl. dazu von MANGOLDT-KLEIN, Art. 75 Anm. II 6 (S. 1682 ff.).

hat der Bund zu entscheiden, ob er von den ihm eingeräumten Befugnissen Gebrauch machen und die Länder insoweit von der Aufgabenwahrnehmung verdrängen will.
Diese Darstellung gibt einen Überblick darüber, auf wie vielfältige Weise die Aufgaben zwischen Bund und Ländern verteilt werden können und im Grundgesetz auch verteilt sind. Diese Vielfalt eröffnet die Möglichkeit, die Aufgabenverteilung sehr weitgehend nach den Erfordernissen einer bestmöglichen Aufgabenwahrnehmung zu gestalten. Der Einfluß des Bundes kann den Erfordernissen der jeweiligen Aufgabe entsprechend gestaltet werden und braucht im Interesse der Staatlichkeit der Länder nicht größer als notwendig zu sein. Allerdings wird die Aufgabenverteilung um so verwickelter, je mehr von den beschriebenen Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Diese vielfältige Regelung der Aufgabenverteilung macht die Schwierigkeiten bei der Auslegung einer daran anknüpfenden Lastenverteilungsbestimmung sichtbar.

§ 2 Die Lastenverteilung

I. Bedeutung der Lastenverteilung

1. Die Lastenverteilung als Bindeglied zwischen Aufgabenverteilung und Einnahmenverteilung

Die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist immer mit Kosten verbunden; oft zielt die staatliche Tätigkeit sogar darauf ab, gegenüber dem Bürger Geldleistungen oder geldwerte Leistungen zu erbringen. Daher muß im Bundesstaat genau feststehen, wer die mit der Erfüllung der Aufgaben verbundenen finanziellen Lasten trägt[1], wie also die Lasten auf Bund und Länder zu verteilen sind. Die Lastenverteilung trifft diese Regelung. Die danach auf ihn entfallenden Ausgaben hat jeder Staat aus eigenen Mitteln zu tragen. Eigene Mittel sind diejenigen, die jedem Staat im Rahmen der Einnahmenverteilung[2] zugewiesen werden[3].

---

1) BT-Drs. II/480 Tz. 52.
2) Zum Begriff vgl. unten § 3 I.
3) Vgl. BT-Drs. II/480 Tz. 52, Fn.; daran anschließend MAIER, S. 20.

Danach lassen sich drei Fragenkreise[4] unterscheiden:
Zunächst muß die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten aufgeteilt werden. Die Regelung der Aufgabenverteilung ist die unerläßliche Grundlage jeder bundesstaatlichen Verfassung.
Sodann sind Normen notwendig, denen entnommen werden kann, ob der Zentralstaat oder die Gliedstaaten die bei der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe anfallenden Kosten zu tragen haben. Aus den Bestimmungen über die Lastenverteilung[5] ergibt sich der Finanzbedarf des Bundes und der Länder.
Auf der Grundlage ihres Finanzbedarfs müssen dem Bund und den Ländern schließlich finanzielle Mittel zugewiesen werden. Durch die Bestimmungen über die Einnahmenverteilung werden die staatlichen Einnahmen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.
Zwischen Aufgabenverteilung, Lastenverteilung und Einnahmenverteilung besteht eine logische Rangfolge[6]. Die Verteilung der Einnahmen auf Bund und Länder muß sich nach ihrer finanziellen Belastung richten; diese ergibt sich aus der Lastenverteilung. Nur auf der Grundlage der Lastenverteilung ist eine sachgerechte Einnahmenverteilung möglich[7]. Die Lastenverteilung hat daher den Vorrang vor der Einnahmenverteilung. Die Lasten wiederum können nicht unabhängig von der Aufgabenverteilung, sondern müssen auf ihrer Grundlage verteilt werden. Denn Ausgaben erwachsen stets aus der Erfüllung von Aufgaben. Damit stellt die Lastenverteilung das Bindeglied zwischen Aufgabenverteilung und Einnahmenverteilung dar[8], die in keiner unmittel-

---

4) HENLE, DöV 1966 S. 608 (610); vgl. auch Gutachten, Tz. 22.
5) Vgl. die Formulierung in Art. 120 Abs. 1 S. 5: "Verteilung der Kriegsfolgelasten".
6) SEEGER, DöV 1968 S. 781; vgl. auch Gutachten, Tz. 21
7) BT-Drs. II/480 Tz. 52; ERICHSEN, S. 10; FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1952 S. 673 (674); KLEIN, Festschrift für Giese, S. 61 (99); vgl. auch BVerfG, B. v. 16. Juni 1959, BVerfGE 9 S. 305 (329).
8) Institut "Finanzen und Steuern", Heft 90 S. 14 f.

baren Beziehung zueinander stehen: Aus der Lastenverteilung, die auf der Aufgabenverteilung aufbaut, ergibt sich der Finanzbedarf, der seinerseits Grundlage der Einnahmenverteilung ist.

2. Wesen der Lastenverteilung

Die Regeln über die Lastenverteilung[9] begründen nur Rechte und Pflichten in finanzieller Hinsicht, indem sie die staatlichen Ausgaben dem Bund oder den Ländern zuordnen. Sie sagen nichts darüber, welcher Staat die staatlichen Aufgaben übernimmt. Das ergibt sich aus der Aufgabenverteilung, insbesondere aus der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung. Die Lastenverteilung bestimmt ferner nichts darüber, ob und in welcher Höhe überhaupt Ausgaben entstehen. Dies ergibt sich aus den Gesetzen und Verwaltungsmaßnahmen der zuständigen Stellen[10]. Die Lastenverteilung beschränkt sich darauf festzulegen, wer die entstehenden Ausgaben trägt[11].

II. Die Lastenverteilung als Gegenstand des Finanzausgleichs und der Finanzverfassung

1. Lastenverteilung und Finanzausgleich

Lastenverteilung und Einnahmenverteilung wirken sich unmittelbar auf die finanzielle Lage des Bundes und der Länder aus. Eine Änderung der Einnahmenverteilung beeinflußt die Höhe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Durch eine Änderung der Lastenverteilung wird der Finanzbedarf erhöht oder vermindert. In beiden Fällen ändert sich unmittelbar das die Finanzkraft kennzeichnende Verhältnis von Einnah-

---

9) Dadurch, daß einem Staat auferlegt wird, eine Ausgabe zu tragen, wird sie für ihn zur finanziellen Last.

10) Durch Rechtsprechung im materiellen Sinne - Streitentscheidung - entstehen keine staatlichen Ausgaben. Die Ausgaben für die Bereitstellung staatlicher Rechtsprechungsorgane sind der Justizverwaltung zuzuordnen.

11) Die von ERICHSEN, insbesondere S. 11 f., geprägte Bezeichnung "Finanzierungskompetenz" ist mißverständlich, weil sie den Eindruck erweckt, damit seien weitergehende Rechte verbunden.

men und Ausgaben. Eine Änderung der Aufgabenverteilung dagegen berührt unmittelbar nur die Zuständigkeit zur Wahrnehmung der davon betroffenen Aufgabe. Der Finanzbedarf wird allerdings mittelbar beeinflußt, wenn die Lastenverteilung an die Aufgabenverteilung anknüpft. Die Übertragung neuer Aufgaben und der Wegfall bisheriger Aufgaben verändern auf diese Weise den Finanzbedarf. Die Aufgabenverteilung ist daher für die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern von großer Bedeutung. Aufgabenverteilung, Lastenverteilung und Einnahmenverteilung sind in gleicher Weise geeignet, die finanziellen Verhältnisse im Bundesstaat zu bestimmen und sind dem Gesamtbereich des Finanzausgleichs zuzuordnen[12].

Dieser Begriff des Finanzausgleichs ist sehr weit; im Schrifttum wird der Begriff daher zum Teil enger bestimmt. Da die Aufgabenverteilung die finanziellen Verhältnisse des Bundes und der Länder nur mittelbar beeinflußt, wird sie vielfach nicht dem Finanzausgleich "im eigentlichen Sinne"[13] zugerechnet[14]. Von diesem Finanzausgleich im weiteren Sinn unterscheidet man den Finanzausgleich im engeren Sinn[15]. Unter Finanzausgleich im engeren Sinn wird nur die Verteilung des Finanz- und Steueraufkommens auf Bund und Länder verstanden. In den Finanzausgleich im weiteren Sinn bezieht man vor allem die Gesetzgebungszuständigkeit, aber auch die Verwaltungszuständigkeit auf dem Gebiet des Steuerwesens ein[16], da durch die Gesetzgebung und, soweit die Gesetze Ermessen einräumen, auch durch die Verwaltung die Höhe des Steueraufkommens beeinflußt wird.
Wie die Lastenverteilung hier einzuordnen ist, wird im allgemeinen nicht erörtert. Anders als die Aufgabenverteilung hat sie eine unmittelbare Beziehung zur Finanzlage. Sie ist das Gegenstück zur Einnahmenverteilung, die gleiche finanzwirtschaftliche Wirkung, nämlich die Veränderung des Verhältnisses von Finanzbedarf und zur Verfügung

---

12) BICKEL, Hdb. der Finanzwissenschaft, 2. Bd., S. 730 (732); HEDTKAMP, S. 36; HESSLER, S. 85 f.; weitere Nachweise bei ULSENHEIMER, S. 92 (Fn. 167).
13) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 6 zu Art. 106.
14) So auch Friedrich KLEIN, WPg. 1948 Heft 9 S. 10 (12).
15) Friedrich KLEIN, a.a.O.; MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 8 zu Art. 106.
16) Friedrich KLEIN, a.a.O.; MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 7, 9 zu Art. 106.

stehenden Mitteln, kann ebenso durch eine Änderung der Lastenverteilung bewirkt werden wie durch eine Änderung der Einnahmenverteilung[17]. Daher ist die Lastenverteilung dem Finanzausgleich im engeren Sinn zuzuordnen.

2. Lastenverteilung und Finanzverfassung

Ähnliche Meinungsverschiedenheiten wie bei der Festlegung des Bereichs des Finanzausgleichs bestehen beim Begriff der Finanzverfassung. Im Schrifttum findet sich eine beinahe unübersehbare Zahl unterschiedlicher Begriffsbestimmungen[18], auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann. Wegen der Bedeutung der Aufgabenverteilung für die finanziellen Verhältnisse von Bund und Ländern kann man sie zum Gesamtbereich der Finanzverfassung rechnen[19]. Da die Aufgabenverteilung Grundlage jeder bundesstaatlichen Verfassung ist, würde der Begriff sehr große Teile der Verfassung erfassen und seine besondere finanzbezogene Bedeutung verlieren. Es ist daher besser, die Aufgabenverteilung aus der Finanzverfassung ebenso wie aus dem Finanzausgleich auszuklammern[20], weil sie keinen unmittelbaren finanzwirtschaftlichen Bezug hat. Auch das Grundgesetz regelt in seinem zehnten Abschnitt nur die Verteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Finanzwesens und nicht die übrige Aufgabenverteilung. Diese wird vielmehr, wie sich aus Art. 104a Abs. 1 ergibt, vorausgesetzt. Dagegen ist die Regelung der Lastenverteilung, die unmittelbar die finanziellen Verhältnisse berührt, zum Bereich der Finanzverfassung zu rechnen[21]. Diese Auffassung wird durch die Stellung des Art. 104a im X. Abschnitt des Grundgesetzes bestätigt.

III. Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben

Im Schrifttum über die Lastenverteilung findet sich immer wieder die Unterscheidung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben[22]. Das

17) Ähnlich BÜHLER, Hdb. DStR, Bd. 1, S. 321 (339).
18) Siehe die Darstellung bei ULSENHEIMER, S. 8-62.
19) HETTLAGE, DöV 1953 S. 713 (716).
20) ULSENHEIMER, S. 91-94.
21) ERICHSEN, S. 15: Grundnorm der Finanzverfassung; STURM, DöV 1968 S. 466.
22) Z. B. Gutachten, Tz. 203.

Grundgesetz trifft in Art. 104a Abs. 5 eine Regelung für die Verwaltungsausgaben, während es die Zweckausgaben nirgends ausdrücklich nennt.

Verwaltungsausgaben sind diejenigen Ausgaben, die geleistet werden, um den staatlichen Verwaltungsapparat in Betrieb zu halten. Nach ihrer Verwendung unterscheidet man herkömmlich sachliche und persönliche Verwaltungsausgaben. Zu den persönlichen Verwaltungsausgaben zählen vor allem die Gehälter der Bediensteten einschließlich der Beihilfen und sonstigen Zuwendungen. Sachliche Verwaltungsausgaben sind insbesondere zur Beschaffung der von der Verwaltung genutzten Gebäude und sonstigen Hilfsmittel notwendig. Die Verwaltungsausgaben dienen nicht unmittelbar der Verwirklichung öffentlicher Zwecke. Der Verwaltungsapparat stellt vielmehr nur die persönlichen und sachlichen Hilfsmittel bereit, die zur Verwirklichung der Ziele der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden.

Im Gegensatz dazu werden als Zweckausgaben die Aufwendungen zur unmittelbaren Verwirklichung öffentlicher Zwecke bezeichnet[23]. Zweckausgaben sind alle Ausgaben, die nicht Verwaltungsausgaben sind, z. B. Kindergeldzahlungen oder Zuschüsse zum Bau von Sportanlagen.

In manchen Fällen ist zweifelhaft, ob eine Ausgabe zu den Verwaltungsausgaben oder zu den Zweckausgaben zu zählen ist. So hat es im Zusammenhang mit der Durchführung von Bauaufgaben des Bundes durch die Länder Auseinandersetzungen darüber gegeben, ob die Ausgaben für Planung und Entwurfsbearbeitung Zweckausgaben oder Verwaltungsausgaben darstellen.

IV. Gestaltung der Lastenverteilung

Es ist in einer bundesstaatlichen Verfassung nicht unabdingbar, daß der Aufgabenträger alle mit der Erfüllung der Aufgaben verbundenen Ausgaben trägt. Eine Lastenverteilungsbestimmung im Sinne des Konnexitätsgrundsatzes läßt sich dem Bundesstaatsbegriff nicht entnehmen[24]. Es ist durchaus denkbar, daß dem Bund die Lasten einer

---

23) BT-Drs. II/480 Tz. 62; vgl. auch HOHRMANN, S. 41.

24) A. A. ERICHSEN, S. 16; MAIER, S. 18 f.; wenn der Bundesstaatsbegriff eine Lastenverteilung im Sinne des Konnexitätsgrundsatzes zum Inhalt hätte, wären wegen Art. 79 Abs. 3 keine Ausnahmen zulässig.

Aufgabe auferlegt werden, die die Länder erfüllen. Allerdings bietet es sich an, die Lasten entsprechend den Aufgaben zu verteilen, also die Lasten demjenigen Staat aufzuerlegen, der die Aufgabe wahrnimmt. Eine derartige Lastenverteilung kann verhindern, daß über die Bereitstellung der Geldmittel nicht vorgesehener sachlicher Einfluß auf die Erfüllung der Aufgaben ausgeübt wird. Es ist finanzwirtschaftlich nicht ratsam, dem Zentralstaat Lasten für solche Aufgaben aufzuerlegen, auf deren Erfüllung er keinen Einfluß hat. Wer finanzielle Lasten aufzubringen hat, versucht auch, über die Verwendung dieser Mittel mitzubestimmen: "Wer zahlt, schafft an"[25]. Die staatsrechtliche Erfahrung zeigt, daß der Zentralstaat leicht der Versuchung erliegt, die Gliedstaaten an den "goldenen Zügel" zu nehmen. Daher ist eine Verteilung der Lasten entsprechend den Aufgaben geeignet, die Zuständigkeitsverteilung und damit die bundesstaatliche Ordnung zu sichern[26]. Auch wenn man dem Aufgabenträger die Lasten der Aufgabenerfüllung auferlegt, gibt es zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten. Sie sind eine Folge der beiden unterschiedlichen Aufgabenbegriffe und der daran anknüpfenden verschiedenen Möglichkeiten der Aufgabenverteilung[27]. Hieran wird deutlich, daß es bei der Auslegung des Art. 104a Abs. 1 entscheidend auf die Bedeutung des verwendeten Wortes Aufgaben ankommt.

§ 3 Die Einnahmenverteilung

I. Bedeutung der Einnahmenverteilung

Bund und Ländern müssen zur Erfüllung der ihnen obliegenden finanziellen Lasten eigene finanzielle Mittel zugewiesen werden. Zu diesem Zweck müssen die staatlichen Einnahmen des Gesamtstaates auf Zentralstaat und Gliedstaaten verteilt werden. Diese Einnahmenverteilung (Ertragsaufteilung) steht im Vordergrund, wenn es um die Finanzbeziehungen im Bundesstaat geht. Die Lastenverteilung setzt den Maßstab für die Einnahmenverteilung und muß ihr daher vorausgehen. Die Einnahmenverteilung muß ein Spiegelbild der Lastenverteilung sein[1].

---

25) Vgl. FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1953 S. 229 (230).
26) ERICHSEN, S. 16; Einzelheiten unten § 7 III 2.
27) Vgl. schon oben § 1 I 2, III.
1) BT-Drs. II/480 Tz. 57; Friedrich KLEIN, Festschrift für Giese, S. 61 (108), FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1955 S. 261 (265).

Durch die Einnahmenverteilung werden Mittel zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs zugewiesen. Der Finanzbedarf wird durch die dem Staat obliegenden Lasten, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, bestimmt. Die Zuweisung von zweckgebundenen Mitteln für bestimmte Ausgaben ist nicht Gegenstand der Einnahmenverteilung. Daher erstreckt sich die Ertragsaufteilung nur auf solche Einnahmen, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Gebühren und Beiträge werden für bestimmte Leistungen der öffentlichen Verwaltung erhoben, zu deren Kosten sie beitragen sollen. Objekt der Einnahmenverteilung sind daher nur die Steuern im Sinne des § 1 Abs. 1 Abgabenordnung.

Im engen Zusammenhang mit der Verteilung der Einnahmen steht die Verteilung der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im Bereich der Steuern. Vor allem Änderungen der Steuergesetze können große Auswirkungen auf die Einnahmenverteilung haben. Die Einnahmenverteilung regelt aber nur die Verteilung der aufgekommenen Einnahmen; sie umfaßt nicht die Vorschriften, die die Höhe der Einnahmen bestimmen. Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im Bereich des Einnahmewesens bestimmen sich nach Art. 70 ff., 83 ff., 92 ff., soweit nicht die Art. 105, 108 Sonderregelungen enthalten. Die Steuergesetze, ihre Ausführung und die gerichtliche Kontrolle betreffen das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern, während die Einnahmenverteilung allein das Verhältnis des Bundes zu den Ländern[2)] ordnet. Der Verteilung der Einnahmen entspricht auf der Ausgabenseite die Lastenverteilung. Während diese die Verteilung der Lasten regelt, ohne die Bestimmungen einzubeziehen, die den Umfang der Lasten festlegen, regelt jene allein die Verteilung der Einnahmen und umfaßt nicht die Vorschriften, die die Höhe der Einnahmen bestimmen. Die Aufteilung des Finanzwesens auf Bund und Länder enthält in der Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben ein besonderes Element, das zu der Aufteilung von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung hinzutritt.

---

2) Nach Art. 106 Abs. 9 gelten als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne des Art. 106 auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).

II. Anforderungen an eine bundesstaatliche Einnahmenverteilung

In der politischen Wirklichkeit reichen die staatlichen Mittel nie aus, um alle wünschenswerten Aufgaben zu erfüllen. Der Finanzbedarf von Bund und Ländern kann nicht in voller Höhe befriedigt werden. Schon bei der Einnahmenverteilung ist zu berücksichtigen, welchen Aufgaben vordringliche Bedeutung beigemessen wird. Damit gelangt in die Einnahmenverteilung ein politisches Element. Dabei hat eine Regelung der Einnahmenverteilung zwei Gesichtspunkten Rechnung zu tragen[3], deren vollständige Berücksichtigung einander ausschließt. Einerseits sollte die Einnahmenverteilung verfassungskräftig festgelegt werden, damit Bund und Länder einen garantierten Bestand an Einnahmen haben. Anderenfalls besteht die Gefahr, daß über die Verteilung der Einnahmen das Kräfteverhältnis im Bund verändert wird. Nur eine in wesentlichen Grundzügen festliegende Einnahmenverteilung, die beiden angemessene Einnahmen zuweist, kann auf Dauer die Staatlichkeit von Bund und Ländern sicherstellen[4]. Auch gibt es, wie die Erfahrung zeigt, ständig politische Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über die Verteilung der Einnahmen. Die Einnahmen müssen schließlich deswegen feststehen, damit sich Bund und Länder bei ihrer Finanzplanung darauf einrichten können. Die Finanzplanung besteht heute vor allem darin, daß mit Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten eine Reihenfolge für die Erfüllung der Aufgaben festgelegt wird, und setzt voraus, daß die Einnahmen im wesentlichen vorausberechnet werden können. Nur dann ist eine eigenverantwortliche Finanzwirtschaft möglich.

Auf der anderen Seite darf die Einnahmenverteilung nicht starr und unabänderbar, sondern muß elastisch sein[5]. Der Ausgabenbedarf von Bund und Ländern entwickelt sich infolge wegfallender und neu hinzukommender Lasten oft unterschiedlich. Auch die Höhe der Einnahmen aus den einzelnen Einnahmequellen kann sich verändern. Die Einnahmenverteilung muß gelegentlich dem wechselnden Verhältnis von Finanzbedarf

---

3) FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1956 S. 161 (166); vgl. auch MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 18 (a. E.) zu Art. 106.
4) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 4 zu Art. 106.
5) Friedrich KLEIN, Festschrift für Giese, S. 61 (102, 108); KÖTTGEN, DVBl 1953 S. 681 (684); vgl. auch MÜLLER, S. 32 f.

und verfügbaren Mitteln angepaßt werden, damit sie ständig ein Spiegelbild der Lastenverteilung bleibt[6]. Wird es unterlassen, die Einnahmenverteilung flexibel zu gestalten, so werden die Auseinandersetzungen bei der Lastenverteilung ausgetragen. Je starrer die Einnahmenverteilung ist, um so mehr wird um die Lastenverteilung gestritten[7]. Das führt dazu, daß bei der Regelung der Lastenverteilung die Finanzlage berücksichtigt wird, während es genau umgekehrt sein soll. Daher sollte eine bundesstaatliche Verfassung eine Änderung der Einnahmenverteilung vorsehen.
Diesen beiden Erfordernissen einer sachgerechten Einnahmenverteilung wird Rechnung getragen, wenn die Verteilung eines Teils der Einnahmen durch den Bund unter Beteiligung der Länder geändert werden kann, während die Einnahmenverteilung im Übrigen verfassungskräftig festliegt. Die bewegliche Finanzmasse muß einerseits groß genug sein, um die Einnahmenverteilung voraussehbaren künftigen Veränderungen anpassen zu können, andererseits so klein, daß Bund und Länder mit einem genügend großen Bestand an Einnahmen rechnen können. Eine Änderung der Ertragsaufteilung sollte von Verfassungs wegen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden, um sie nicht vollständig in das freie Ermessen der entscheidenden Verfassungsorgane zu geben.

III. Gestaltung der Einnahmenverteilung im einzelnen

1. Beim sog. Trennsystem werden die Steuereinnahmen derart zwischen Bund und Ländern verteilt, daß jedem die Erträge bestimmter Steuern zustehen. Die Bestimmungen über die Einnahmenverteilung müssen so abgefaßt sein, daß bei der Einführung neuer Steuern kein Streit über die Ertragshoheit entsteht. Die Ertragshoheit jeder Steuer steht entweder dem Bund oder den Ländern, niemals aber beiden gemeinsam zu. Bundes- und Länderfinanzen sind auf der Einnahmenseite klar voneinander abgegrenzt. Ein bedeutender Nachteil des Trennsystems liegt darin, daß sich die Einnahmen von Bund und Ländern sehr unterschiedlich entwickeln können[8]. Das kann beispielsweise dann eintre-

6) BT-Drs. II/480 Tz. 57.
7) GÖRG, Probleme der Bundesfinanzverfassung, S. 205 (213).
8) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 16 (unter b) zu Art. 106.

ten, wenn dem Bund das Aufkommen aus der Umsatzsteuer und den Ländern das Aufkommen aus der Einkommensteuer zusteht. Die Einkommensteuer reagiert auf Konjunkturschwankungen erheblich stärker als die Umsatzsteuer. Wenn sie bei guter Wirtschaftslage überdurchschnittlich ansteigt, so kommt diese Steigerung nur den Ländern zugute. Andererseits spüren die Länder Zeiten wirtschaftlicher Schwäche deutlich am fehlenden Zuwachs oder sogar am Rückgang der Einnahmen.
Die Forderung nach einer gewissen Beweglichkeit der Einnahmenverteilung kann beim Trennsystem nur dadurch erfüllt werden, daß die Möglichkeit vorgesehen wird, die Ertragshoheit einzelner Steuern vollständig auf den anderen Partner des Finanzausgleichs zu übertragen. Eine Regelung, die nur bei einer Steuer diese Möglichkeit vorsieht, wird den unterschiedlichen Verhältnissen, die eine Änderung der Einnahmenverteilung bedingen können, nicht gerecht. Räumt man diese Möglichkeit bei mehreren Steuern unterschiedlicher Ertragskraft ein, so ist die Einnahmenverteilung in weiten Bereichen nicht verfassungskräftig festgelegt, sondern unterliegt Änderungen. In jedem Fall ist es bei diesem System nur schwer möglich, die Einnahmenverteilung den wechselnden Bedürfnissen anzupassen, weil stets nur die Ertragshoheit einer Steuer insgesamt mit einer bestimmten Ertragskraft auf den anderen Partner des Finanzausgleichs übertragen werden kann.

2. Beim sog. Verbundsystem wird aus allen Einnahmen eine einheitliche Finanzmasse gebildet, die nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel auf Bund und Länder aufgeteilt wird[9]. Kennzeichen des Verbundsystems ist, daß die Einnahmenverteilung vom Ertrag der einzelnen Steuern unabhängig ist. Bund und Länder erhalten nicht jeweils die Erträge bestimmter Steuern, sondern einen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen. Der Vorzug des Verbundsystems besteht darin, daß es eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen von Bund und Ländern gewährleistet. Jede Erhöhung oder Verminderung der Einnahmen, gleich ob sie auf eine Änderung der Steuergesetze oder der wirtschaftlichen Lage zurückgeht, trifft Bund und Länder nach Maßgabe des Verteilungsschlüssels. Einer Änderung der Einnahmenverteilung bedarf

9) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 16 (unter a) zu Art. 106.

es nur dann, wenn sich der Ausgabenbedarf von Bund und Ländern unterschiedlich entwickelt. Sie wird erreicht durch eine Änderung des Verteilungsschlüssels. Um nicht die gesamte Einnahmenverteilung zur Disposition des Gesetzgebers zu stellen, kann die Änderung des Verteilungsschlüssels auf einen kleinen Teil der Gesamtfinanzmasse beschränkt werden, während der Verteilungsschlüssel im übrigen verfassungskräftig festgelegt wird[10]. Die bewegliche Finanzmasse sollte möglichst klein sein, um die Finanzwirtschaft von Bund und Ländern auf eine feste Grundlage zu stellen. Sie muß allerdings so groß sein, daß alle Schwankungen des Ausgabenbedarfs, soweit sie im Rahmen des Vorhersehbaren liegen, durch Verschiebung dieser beweglichen Finanzmasse ausgeglichen werden können. Das Verbundsystem entspricht daher in dieser Hinsicht mehr als das Trennsystem den Anforderungen, die an eine bundesstaatliche Einnahmenverteilung zu stellen sind. Auf der anderen Seite "wird die ungeteilte Zuweisung des Aufkommens bestimmter Steuern an Bund und Länder der Eigenstaatlichkeit beider Seiten besser gerecht, als die quotenmäßige Beteiligung an einer einheitlichen Gesamtsteuermasse"[11].

3. Den Anforderungen eines Bundesstaates wird am ehesten eine Verbindung beider Systeme gerecht. In einem solchen sog. Mischsystem[12] wird die Ertragshoheit der Mehrzahl der Steuern entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen. Die Erträge einer oder mehrerer Steuern bilden eine gemeinsame Finanzmasse, an der Bund und Länder beteiligt sind. Dadurch, daß die Ertragshoheit eines großen Teils der Steuern ungeteilt entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen wird, wird ihrer Eigenstaatlichkeit in besonderem Maße Rechnung getragen. Die Schaffung einer Verbundmasse ermöglicht einerseits die Beteiligung von Bund und Ländern an den konjunkturabhängigen Steuern und damit eine gleichmäßige Entwicklung ihrer Einnahmen. Andererseits kann durch eine Änderung des Verteilungsschlüssels die Einnahmenverteilung wechselnden Bedürfnissen angepaßt werden.
Die im Grundgesetz getroffene Regelung der Ertragsaufteilung stellt ein Mischsystem dar. In Art. 106 Abs. 1 werden dem Bund, in Art. 106 Abs. 2 den Ländern die Erträge einzelner Steuern zugewiesen. Die Ein-

10) Diese Möglichkeit übersieht MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 16 (unter b) zu Art. 106, bei seiner Kritik am Verbundsystem.
11) MAUNZ in M.-D.-H., a.a.O.
12) Vgl. Institut "Finanzen und Steuern", Heft 90 S. 17.

kommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer sind nach Art. 106 Abs. 3 S. 1 Gemeinschaftssteuern. Bei der Einkommensteuer und bei der Körperschaftsteuer sind die Anteile von Bund und Ländern verfassungsrechtlich festgelegt und gleich hoch[13] (Art. 106 Abs. 3 S. 2). Daß diese konjunkturabhängigen Ertragsteuern Bund und Ländern zu gleichen Teilen zugewiesen sind, trägt zu einer gleichmäßigen Entwicklung der Einnahmen bei. Der Verteilungsschlüssel hinsichtlich der Erträge aus der Umsatzsteuer wird durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz festgelegt (Art. 106 Abs. 3 S. 3 und 4) und ist zu ändern, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt (Art. 106 Abs. 4).

4. Ein weiteres Mittel der Einnahmenverteilung sind schließlich Finanzzuweisungen, soweit sie nicht zweckbestimmt zur Deckung bestimmter Lasten, sondern zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs gegeben werden. Um eine Finanzzuweisung handelt es sich, wenn der eine Partner des Finanzausgleichs dem anderen aus Erträgen, die ihm aus seinen Steuern oder aus seinem Anteil an Gemeinschaftssteuern zufließen, einen bestimmten Betrag zur Verfügung stellt. Finanzzuweisungen können eine Einnahmenverteilung ergänzen, die im übrigen nach den bisher dargestellten Grundsätzen geregelt ist; sie können aber auch alleiniges Mittel der Einnahmenverteilung sein. Im Bundesstaat ist es möglich, daß den Ländern die Ertragshoheit sämtlicher Steuern zusteht und die Finanzwirtschaft des Bundes allein auf "Beiträge" der Länder begründet ist oder daß alle Steuern dem Bund zufließen und die Länder auf "Überweisungen" des Bundes angewiesen sind[14]. Ein derartiges Finanzsystem ist sicher einem Bundesstaat nicht angemessen[15], es widerspricht aber nicht dem Bundesstaats-

---

13) Allerdings erhalten die Gemeinden nach Art. 106 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 vorab einen Anteil an der Einkommensteuer, der durch Bundesgesetz bestimmt wird. Sieht man die Einnahmen der Gemeinden nach Art. 106 Abs. 9 als Einnahmen der Länder an, so sind die Anteile von Bund und Ländern an der Einkommensteuer nicht gleich groß und können vor allem auch durch Bundesgesetz geändert werden.

14) GERLOFF, S. 40; HENSEL, S. 19.

15) Vgl. HALLER, FinArch. N. F. 27 S. 249 (252); HETTLAGE, VVDStRL 14 S. 2 (15); WEILER, S. 38 f.

prinzip, solange eine ausreichende Finanzausstattung von Bund und Ländern gewährleistet ist. Gegen einen ergänzenden Einsatz von Finanzzuweisungen als Mittel der Einnahmenverteilung bestehen keine Bedenken. Wenn Finanzzuweisungen vorgesehen sind, deren Höhe nicht verfassungsrechtlich festgelegt ist, ist es möglich, kleine Schwankungen bei der Entwicklung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

5. Bei der Aufteilung der den Ländern zustehenden Einnahmen sind grundsätzlich einheitliche Maßstäbe anzuwenden. Dies ergibt sich aus der Gleichberechtigung der Gliedstaaten im Bundesstaat. Als Verteilungsmaßstab können beispielsweise die Bevölkerungszahl oder das örtliche Aufkommen der Steuern gewählt werden. Dabei kann es sich ergeben, daß das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgabenbedarf in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist. Ursache dafür kann einmal die überdurchschnittliche Belastung eines Landes mit Ausgaben sein. So können z. B. in Ländern mit einem hohen Anteil an Landwirtschaft oder in Küstenländern besondere, die anderen Länder nicht treffende Ausgaben anfallen. Oft werden diese Ausgaben mittelbar auch den anderen Ländern zugute kommen. Manche staatlichen Einrichtungen, die in einem Land gebaut und unterhalten werden, werden von den Einwohnern anderer Länder mitbenutzt. Ein unterschiedliches Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgabenbedarf kann auch durch eine unterdurchschnittliche Beteiligung an den Einnahmen hervorgerufen werden. Bei einer Einnahmenverteilung nach dem örtlichen Aufkommen z. B. erhalten Länder mit einem hohen Anteil an Landwirtschaft weniger Steuereinnahmen als solche, in denen sich die Industrie- und Verwaltungszentren befinden.
Eine unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder entspricht auf dem ersten Blick einer föderativen Verfassung, die regionale Unterschiede zuläßt. Sie gerät aber dann in einen Widerspruch zum Föderalismus, wenn einzelne Gliedstaaten längere Zeit deutlich hinter der Entwicklung anderer Gliedstaaten zurückbleiben. Dann ist die Gleichberechtigung aller Gliedstaaten faktisch nicht mehr gewährleistet und es treten Spannungen zwischen ihnen auf. Eine bundesstaatliche Verfassung hat daher dafür zu sorgen, daß zu große Unterschiede in der Finanzkraft der Länder nicht auftreten oder wenigstens ausgeglichen werden.
Im Grundgesetz werden die Steuern in der Regel entsprechend dem örtlichen Aufkommen auf die Länder verteilt (Art. 107 Abs. 1 S. 1). Nur

der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu (Art. 107 Abs. 1 S. 4, 1. Halbs.). Die Möglichkeit einer Angleichung der Steuerkraft ist dadurch gegeben, daß ein Teil des Länderanteils denjenigen Ländern zugewandt werden kann, deren Einnahmen je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen (Art. 107 Abs. 1 S. 4, 2. Halbs.). Eine danach verbleibende unterschiedliche Finanzkraft ist durch Ausgleichszahlungen der Länder untereinander angemessen auszugleichen (Art. 107 Abs. 2 S. 1). Schließlich kann der Bund den leistungsschwachen Ländern ergänzend Zuweisungen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren (Art. 107 Abs. 2 S. 3). Alle Vorschriften des Art. 107 gehören zur Regelung der Einnahmenverteilung.

§ 4 Die Finanzierung

I. Lastenverteilung und Ausgabenverwaltung

Die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel werden ihrem Verwendungszweck dadurch zugeführt, daß sie durch die öffentliche Verwaltung ausgegeben werden. Öffentliche Mittel sind von Bund und Ländern ausgegeben, wenn sie sich der Verfügung darüber endgültig begeben haben. Zahlungen zwischen Bund und Ländern und anderen Trägern öffentlicher Verwaltung sind keine Ausgaben in diesem Sinn, sondern sie dienen dem Finanzausgleich innerhalb der staatlichen Organisation. Die Leistung der Ausgaben ist stets Verwaltung[16]; sie ist Teil der Mittelverwaltung und obliegt derjenigen Gebietskörperschaft, die für die Verwaltung des jeweiligen Sachgebietes zuständig ist. Hat die Gebietskörperschaft, die die Ausgaben leistet, nach den Bestimmungen über die Lastenverteilung diese Ausgaben zu tragen, so muß sie sie mit eigenen, ihr durch die Einnahmenverteilung zugewiesenen Mittel bestreiten. Wenn eine Ausgabe von der verwaltenden Gebietskörperschaft endgültig zu tragen ist, gilt daher nichts Besonderes. Anders ist es z. B., wenn vom Land Ausgaben geleistet werden, die nach der Lastenverteilung vom Bund zu tragen sind. Dann müssen dem Land die erforderlichen Mittel vom

16) FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1952, S. 673 (675).

Bund zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel werden vom Bund nicht selbst ausgegeben, sondern er finanziert die Ausgaben der Länder[17]. Ob eine Ausgabe vom Bund oder von den Ländern zu tragen ist, bestimmt sich nach den Regeln der Lastenverteilung. Ob sie vom Bund oder von den Ländern zu leisten ist, richtet sich dagegen nach der Verwaltungszuständigkeit. Falls eine Ausgabe nicht von dem Staat geleistet wird, der sie zu tragen hat, hat ein finanzieller Ausgleich stattzufinden, damit die vorgesehene Lastenverteilung verwirklicht wird. Dieser Vorgang soll als Finanzierung bezeichnet werden[18].

II. Einnahmenverteilung und Finanzierung

1. Maßnahmen der Einnahmenverteilung dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs[19]. Finanzierung bedeutet dagegen, daß eine Gebietskörperschaft, z. B. der Bund, einer anderen, z. B. einem Land, Mittel zur Verfügung stellt zu dem Zweck, genau bestimmte Ausgaben damit zu bestreiten. Soweit die Finanzierung durch Finanzzuweisungen geschieht, handelt es sich im Gegensatz zu den allgemeinen Finanzzuweisungen, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs bestimmt sind, um zweckbestimmte Finanzzuweisungen, die der Übernahme bestimmter Lasten dienen[20]. Es ist somit zu unterscheiden zwischen Einnahmenverteilung und Lastenübernahme durch Finanzierung, obwohl sich beide in Zahlungen zwischen Bund und Ländern auswirken können.

---

17) Diese Unterscheidung findet sich schon im Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen, BT-Drs. II/960 S. 5; dort wird im Hinblick auf die Kriegsfolgelasten von Ausgaben gesprochen, die von den Ländern zu leisten und vom Bund zu finanzieren sind.

18) Im Bereich der Einnahmenverteilung tritt ein gleichartiger Vorgang auf, wenn eine Steuer von einem anderen Staat verwaltet und vereinnahmt wird, als dem, dem die Erträge dieser Steuer nach der Einnahmenverteilung zustehen (Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Ertragshoheit). Auch hier hat zwischen den Staaten ein finanzieller Ausgleich stattzufinden.

19) Vgl. oben § 3 I.

20) Im gleichen Sinn unterscheidet POPITZ, Der künftige Finanzausgleich, S. 200, zwischen dem Vorgang der Lastenbeteiligung durch Zuschüsse auf bestimmten Verwaltungsgebieten und dem Vorgang der Lastenerleichterung durch allgemeine Finanzzuweisungen. Während er die Zuschüsse für bestimmte Ausgaben als spezielle Deckungsmittel, als echten Lastenausgleich, beurteilt, sieht er in Finanzzuweisungen einen Teil des normalen Finanzausgleichs, der die Steuerzuteilung ergänzt (a.a.O., S. 201). Vgl. auch BT-Drs. II/480 Tz. 176 f.; dort findet sich die Unterscheidung zwischen Bundesbeteiligung durch Zuschüsse zu bestimmten Verwaltungsausgaben und Finanzzuweisungen (Tz. 177 a. E.). Den Unterschied zwischen allgemeinen und zweckgebundenen Finanzzuweisungen betont schon HENSEL, S. 154 f.

Im Einzelfall kann die Abgrenzung schwierig sein, ob es sich um eine Regelung der Einnahmenverteilung oder der Finanzierung handelt, vor allem dann, wenn auf bestimmte Ausgaben Bezug genommen wird. Eine Regelung der Lastenverteilung ist dadurch gekennzeichnet, daß bestimmte Ausgaben ganz oder teilweise übernommen werden. Zwischen der einzelnen Ausgabe und der Mittelzuweisung besteht ein enger, unmittelbarer Zusammenhang[21]. Die Anwendung einer Lastenverteilungsregel ist im allgemeinen unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der ausgebenden Stelle. Bei der Einnahmenverteilung steht dagegen die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, die Steigerung der finanziellen Leistungsfähigkeit, im Vordergrund. Ausgaben sind nur insoweit von Bedeutung, als sie die finanzielle Leistungsfähigkeit mitbestimmen. Um eine Regelung der Einnahmenverteilung kann es sich auch dann handeln, wenn zwar auf bestimmte Ausgaben Bezug genommen wird, wenn die Vorschrift aber die Lastentragung der ausgebenden Stelle unberührt läßt und dieser durch Zuschüsse nur ihre Lasten erleichtert, wenn es also letztlich darum geht, die finanzielle Leistungsfähigkeit zu verbessern. Nach diesen Grundsätzen ist zu entscheiden, wenn zweifelhaft ist, ob es sich um Lastenverteilung oder Einnahmenverteilung handelt.

2. Ein höherer Finanzbedarf kann durch zweckgebundene Finanzzuweisungen ebenso wie durch allgemeine Finanzzuweisungen oder durch eine Erhöhung des Anteils an den Steuereinnahmen befriedigt werden. Durch eine Änderung der Einnahmenverteilung kann also das gleiche finanzielle Ergebnis erreicht werden wie mit einer Lastenübernahme durch Finanzierung. Daher wird oft nicht zwischen Einnahmenverteilung und Lastenübernahme durch Finanzierung unterschieden[22]. Eine sachgerechte Einnahmenverteilung ist nur möglich, wenn die Lastenverteilung feststeht. Die Übernahme einer Ausgabe darf daher nicht durch eine Änderung der Einnahmenverteilung ersetzt werden. Umgekehrt sind zweckgebundene Finanzzuweisungen nur zulässig, wenn derjenige

21) POPITZ, Der künftige Finanzausgleich, S. 201, 203.
22) FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1955 S. 261 (264, Fn. 14); HENLE, DöV 1966 S. 608 (613); KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (363); LUDWIG, StädteT 1953 S. 141.

Staat, der sie gewährt, nach den Grundsätzen der Lastenverteilung diese Ausgaben zu tragen hat. Auch das Bundesverfassungsgericht[23] hat klar zwischen Lastenverteilung und Einnahmenverteilung unterschieden und dem Lastenverteilungsgrundsatz - seinerzeit Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. - den Vorrang vor den Grundsätzen für die Verteilung der Einnahmen eingeräumt.

III. Möglichkeiten der Finanzierung

1. Der Bund kann Ausgaben der Länder dadurch übernehmen, daß sie unmittelbar für seine Rechnung geleistet werden[24]. Das geschieht in der Form, daß der Bund diese Ausgaben in seinem Haushaltsplan veranschlagt und die Länder insoweit den Bundeshaushaltsplan ausführen; im Landeshaushaltsplan erscheinen diese Ausgaben nicht. Der Bund stellt den Ländern zur Bestreitung der Ausgaben Kassenmittel zur Verfügung[25]. Bei diesem Verfahren übernimmt der Bund sämtliche Ausgaben, die die Länder tätigen. Die Länder sind von den finanziellen Folgen ihrer Ausgabenwirtschaft freigestellt. Soweit Vorschriften Ermessen einräumen, können sie auf Kosten des Bundes großzügig sein. Der Bund wird sogar mit Beträgen belastet, die die Länder zu Unrecht verausgabt haben, die bei ordnungsmäßiger Mittelverwaltung nicht hätten ausgezahlt werden dürfen. Bei dieser Form der Finanzierung ist daher die Gefahr einer Schädigung des Bundes besonders groß[26]. Der Bund kann allenfalls wegen eines rechtswidrigen Ausgabenverhaltens - nicht dagegen bei einer großzügigen Handhabung von Ermessensvorschriften - Schadensersatzansprüche gegen die Länder erheben. Dies setzt neben einer Anspruchsgrundlage voraus, daß der Bund die einzelnen Ausgaben auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft. Dadurch entsteht doppelter Verwaltungsaufwand.

2. Der Bund kann Ausgaben der Länder auch dadurch übernehmen, daß er die verausgabten Beträge erstattet[27]. Die Länder veranschlagen diese

23) B. v. 16. Juni 1959, BVerfGE 9 S. 305 (329).
24) Vgl. dazu JEDDELOH, S. 61-64.
25) Vgl. BT-Drs. II/480 Tz. 67.
26) JEDDELOH, S. 62.
27) BVerfG, B. v. 16. Juni 1959, BVerfGE 9 S. 305 (317); zu diesem Erstattungsverfahren JEDDELOH, S. 64-66.

Ausgaben dann in ihren Haushaltsplänen und führen ihre Haushaltspläne aus. Der Bund stellt die verausgabten Beträge über zweckgebundene Finanzzuweisungen zur Verfügung. Diese Finanzzuweisungen erscheinen im Haushaltsplan des Bundes als Ausgaben und in den Haushaltsplänen der Länder als Einnahmen. Auch hier leisten die Länder - mittelbar - für Rechnung des Bundes. Dieses Verfahren hat gegenüber der Buchung über den fremden Haushalt den Vorzug, daß die Länder ihre eigenen Haushaltspläne ausführen und die mit der Ausführung eines fremden Haushaltsplanes verbundenen Rechtsprobleme entfallen. Der Bund ist weiter dadurch besser gestellt, daß er nur die Ausgaben zu erstatten braucht, die ordnungsmäßig verwendet worden sind. Ausgaben, über deren Rechtmäßigkeit Streit besteht, belasten zunächst die Länder, die ihrerseits darauf angewiesen sind, einen Erstattungsanspruch gegen den Bund durchzusetzen. Der Bund kann allerdings auch hier rechtswidrige Ausgaben nur dann von der Erstattung ausschließen, wenn er durch eine sachliche Überprüfung der Verwaltungsvorgänge von ihrer Rechtswidrigkeit erfahren hat. Das bedingt doppelten Verwaltungsaufwand. Auch beim Erstattungsverfahren können die Länder bei der Anwendung von Ermessensvorschriften auf Kosten des Bundes großzügig sein.

Um die Länder zu einer fehlerfreien und sparsamen Mittelverwaltung anzuhalten, sind gelegentlich sog. Interessenquoten eingeführt worden[28]. Dabei erstattet der Bund den Ländern ihre Ausgaben bis auf einen bestimmten Vom-Hundert-Satz, den sie selbst dazu beitragen müssen. Ob das Instrument der Interessenquote seinen Zweck erfüllt, erscheint zweifelhaft. Der Nachteil besteht darin, daß es allein an die Höhe der Ausgaben anknüpft. Die Länder müssen einen bestimmten Teil aller Ausgaben tragen. Wenn ein Land ordnungsmäßig und sparsam wirtschaftet, muß es dennoch die Interressenquote an den Ausgaben aufbringen. Umgekehrt trifft es bei unzweckmäßigen oder rechtswidrigen Ausgaben lediglich eine Belastung in Höhe der Interessenquote, während solche Ausgaben zum überwiegenden Teil weiterhin dem Bund zur Last fallen. Wenn somit überhaupt, dann hat eine Interessenquote nur die erwünschte Wirkung, wenn sie spürbar ist[29]; dazu muß sie ei-

28) Z. B. § 2 Erstes Überleitungsgesetz vom 28. November 1950, BGBl I S. 773.
29) STRICKRODT, Finanzverfassung, S. 27: "... groß genug ..., um finanzpolitisch wirksam zu werden".

ne Höhe von einem Viertel oder einem Drittel[30] der Ausgaben erreichen. Ungünstig ist auch die Auswirkung, daß die Länder am stärksten belastet werden, in denen die höchsten Ausgaben anfallen. Das führt zu einer unterschiedlichen Belastung der einzelnen Länder[31] und setzt besonders die finanzschwachen Länder unter Druck[32].
Die Ausführungen zeigen, daß die Interessenquote zu einer Lastenbeteiligung führt; die Ausgaben werden von Bund und Ländern gemeinsam getragen. Daraus ergibt sich, daß Interessenquoten nur dort eingeführt werden dürfen, wo die Bestimmungen über die Lastenverteilung dies zulassen. Dabei ist fraglich, ob ihre Zulassung allein mit ihrer Zielsetzung, eine sparsame Verwaltung zu bewirken, begründet werden kann[33], weil zweifelhaft ist, ob und inwieweit sie in dieser Richtung wirken.

3. Eine andere Möglichkeit, die Länder zu einer ordnungsmäßigen und sparsamen Mittelbewirtschaftung zu veranlassen, bietet das pauschale Erstattungsverfahren[34]. Bei diesem Verfahren wird nicht die Summe aller Einzelausgaben erstattet, sondern ein pauschaler Gesamtbetrag[35]. Voraussetzung für dieses Erstattungsverfahren ist, daß eine geeignete Bemessungsgrundlage für die Festsetzung des Pauschbetrages zur Verfügung steht[36]. Denn Ziel auch des pauschalen Erstattungsverfahrens bleibt grundsätzlich die Übernahme aller rechtmäßigen Ausgaben. Die Festsetzung des Pauschbetrages muß sich nach den mutmaßlichen tatsächlichen Ausgaben richten. Anderenfalls gerät dieses Erstattungssystem ebenfalls in Widerspruch zur Lastenverteilung. Geringe Abweichungen können dagegen im Interesse der Vereinfachung des Erstattungsverfahrens hingenommen werden.

---

30) So HETTLAGE, FinArch. N. F. 14 S. 405 (443); ähnlich FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1955 S. 261 (265).
31) Bericht der Studienkommission in BT-Drs. II/480 S. 152.
32) STRICKRODT, Finanzverfassung, S. 27.
33) So BVerfG, U. v. 16. Juni 1959, BVerfGE 9 S. 305 (330) in einem obiter dictum zur Zulässigkeit von Interessenquoten bei der Finanzierung der Kriegsfolgelasten nach Art. 120; ihm folgend HOLCH, DöV 1968 S. 630 (636). Verfassungsrechtliche Bedenken bei Friedrich KLEIN, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 S. 125 (166).
34) ALBERS, ArchKomWiss. 1 S. 65 (83); FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1955 S. 261 (265).
35) Vgl. dazu HOHRMANN, S. 42; JEDDELOH, S. 66 - 67.
36) FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1955 S. 261 (265); JEDDELOH, S. 67.

Bei diesem Verfahren ist die Höhe der Erstattung unabhängig vom Verhalten der mittelverwaltenden Stelle. Der Erstattungsbetrag bleibt unverändert, wenn Mittel zu Unrecht ausgegeben oder von Bediensteten veruntreut werten. Solche Mehrausgaben fallen den verwaltungsführenden Ländern zur Last. Da der Erstattungsbetrag feststeht, sind sie an einer sparsamen Mittelbewirtschaftung interessiert; denn jede Einsparung kommt ihnen zugute. Für den Bund entfällt das Bedürfnis, die Rechtmäßigkeit der einzelnen Ausgaben nachzuprüfen. Damit wird doppelter Verwaltungsaufwand vermieden. Das pauschale Erstattungsverfahren ist somit die sachgerechteste Möglichkeit der Finanzierung.

§ 5 Die Entwicklung der Bestimmungen über die Lastenverteilung in den deutschen Verfassungen seit 1871

I. Verfassung des Deutschen Reichs von 1871

Eine allgemeine Lastenverteilungsregel enthielt die Reichsverfassung von 1871 (RV) nicht. Es fanden sich nur verschiedene Vorschriften, die die Lastenverteilung in einzelnen Bereichen betrafen. Nach Art. 53 Abs. 3 RV wurde "der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand aus der Reichskasse bestritten". Die Kriegsmarine war allein Aufgabe des Reichs (vgl. außer Art. 53 Abs. 1 RV auch Art. 4 Nr. 14 RV), so daß die finanziellen Lasten vom Aufgabenträger aufzubringen waren. Nicht so klar waren die Vorschriften über das sonstige Kriegswesen. Nach Art. 58 S. 1 RV waren die "Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reichs ... von allen Bundesstaaten ... gleichmäßig zu tragen". Dies geschah in der Weise, daß die Bundesstaaten einen nach der Personalstärke des Heeres bemessenen Betrag zur Verfügung stellten (Art. 62 RV). Ob damit die Bundesstaaten diese Lasten trugen und finanzierten, ist deswegen zweifelhaft, weil Ersparnisse am Militäretat nach Art. 67 RV der Reichskasse zufielen und damit zur Deckung anderer Ausgaben des Reichs herangezogen werden konnten. Diese Regelung deutet vielmehr darauf hin, daß das Reich die Militärausgaben zu tragen hatte und daß die Beiträge der Bundesstaaten - nach der Personalstärke des Heeres bemessene - Zuweisungen zur Dekkung des allgemeinen Finanzbedarfs darstellten. Nach Art. 38 Abs. 2

Nr. 3 RV bestanden die Einnahmen des Reichs aus den Erträgen der ihm zustehenden Abgaben nach Abzug der Erhebungs- und Verwaltungskosten. Dieser Vorschrift liegt der Gedanke zugrunde, daß die zur Erzielung bestimmter Einnahmen aufgewendeten Verwaltungsausgaben demjenigen zur Last fallen, der die Einnahmen erhält. Ein allgemeiner Grundsatz läßt sich den wenigen Sonderbestimmungen über die Lastenverteilung nicht entnehmen.

II. Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) von 1919

Die Weimarer Verfassung (WV) enthielt keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Lastenverteilung zwischen Reich und Ländern. Lediglich Art. 84 Nr. 4 WV behielt die Vorschriften über "die Vergütung der Verwaltungskosten bei Ausführung der Reichsabgabengesetze" einem Gesetz vor. Die finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Ländern wurden durch das Landessteuergesetz[1] geregelt. Dieses Gesetz wurde nach Änderungen unter der Bezeichnung "Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz)" zweimal neu bekanntgemacht[2]. Es enthielt einen besonderen Abschnitt "III. Lastenverteilung". Dort hieß es in § 54 Abs. 1 S. 1:

> "Das Reich darf den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) neue Aufgaben nur zuweisen, wenn es gleichzeitig für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel Sorge trägt".

Das Reich konnte dieser Verpflichtung durch zweckgebundene Zuschüsse ebenso wie durch allgemeine Zuweisungen oder durch die Erschließung neuer Einnahmequellen nachkommen[3]. § 54 FAG verpflichtete also das Reich lediglich, Mittel für neue Ausgaben der Länder bereitzustellen, und überließ es völlig dem Reich, auf welche Weise es dies tat. Zwischen allgemeiner Einnahmenverteilung und Finanzierung bestimmter Ausgaben wurde nicht unterschieden. § 54 FAG enthielt danach keine Regelung der Lastenverteilung.

---

1) Vom 30. März 1920, RGBl I S. 402.
2) Zuletzt am 27. April 1926, RGBl I S. 203.
3) Vgl. z. B. STENGER, S. 11, 64.

§ 55 FAG lautete:

"Wenn einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Verträge, Gesetze oder Verwaltungsmaßnahmen des Reichs besondere Kosten erwachsen, so wird das Reich entweder die Kosten übernehmen oder angemessene Zuschüsse leisten".

In § 56 FAG hieß es u.a.:

"Wenn Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände) Unternehmungen auf kulturellem, wirtschaftlichem oder sozialem Gebiete betreiben, deren Bedeutung sich auf das ganze Reichsgebiet oder auf einen größeren Teil des Reichs über die Grenze des Landes hinaus erstreckt, so wird das Reich im Falle des Bedürfnisses zu den Kosten einen Zuschuß leisten ...".

Diese Vorschriften sehen die teilweise oder vollständige Übernahme bestimmter bei den Ländern oder Gemeinden entstandener Auslagen vor.

III. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Über die Regelung der Lastenverteilung gab es in Kenntnis ihrer Bedeutung bei den Beratungen über das Grundgesetz und bei mehreren Änderungen der Finanzverfassung erhebliche Auseinandersetzungen. Die Vorschriften darüber wurden im Laufe der Zeit immer wieder geändert und ergänzt. Dabei wird wie bei anderen Änderungen des Grundgesetzes die Entwicklung zu zunehmend ausführlicheren Regelungen deutlich, die dazu geführt hat, daß der Umfang des Grundgesetzes seit seinem Erlaß erheblich zugenommen hat.

1. Art. 30 des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee (HChE) sah zum ersten Mal eine allgemeine Lastenverteilungsregel vor:

"Soweit nicht dieses Grundgesetz die Zuweisung an den Bund anordnet oder zuläßt, sind die staatlichen Befugnisse und Aufgaben Sache der Länder und der in ihnen bestehenden Selbstverwaltungen. Dies gilt insbesondere für die Gesetzgebung, die Verwaltung, die Rechtspflege, die Inanspruchnahme von Einnahmequellen und die Bestreitung öffentlicher Ausgaben".

Die "Bestreitung öffentlicher Ausgaben" - die Lastentragung - war danach nicht mit der Aufgabenwahrnehmung verknüpft; sie war aber ebenso wie diese Sache der Länder, soweit nicht das Grundgesetz die Lastentragung des Bundes anordnete oder zuließ. Welche Lasten der Bund zu tragen hatte, war demzufolge in Art. 121 HChE ausdrücklich bestimmt:

"Der Bund trägt insbesondere
1. die Kosten der Bundesverwaltung einschließlich der Kosten für eine Verwaltung, die die Länder nach den Weisungen des Bundes führen;
2. die Kosten der Besatzung und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten;
3. die Lasten der Sozialversicherung ..."

Aus dem Wort "insbesondere" ging hervor, daß diese Aufzählung nur beispielhaft war und die Kosten betraf, die der Bund tragen mußte, daß der Bund aber darüber hinaus Lasten übernehmen konnte. Von der grundsätzlichen Zulässigkeit zweckgebundener Zuschüsse ging auch Art. 42 Abs. 3 HChE aus:

"Bedingungen, unter denen der Bund Zuschüsse oder Vergünstigungen gewährt, dürfen nicht so festgesetzt werden, daß dadurch die Befugnis der Länder zur Ausführung der Bundesgesetze ausgeschaltet wird".

2. Das Grundgesetz ließ in seiner ursprünglichen Fassung starke Zurückhaltung in der Regelung der Lastenverteilung erkennen. Von den erwähnten Bestimmungen des Herrenchiemseer Entwurfs wurde nur Art. 121 Nr. 2 inhaltlich als Art. 120 Abs. 1 in das Grundgesetz übernommen. Zuschüsse des Bundes an die Länder wurden in Art. 106 Abs. 3 erwähnt:

"Der Bund kann ... einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben, insbesondere zur Deckung von Zuschüssen, welche Ländern zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens und des Wohlfahrtswesens zu gewähren sind, in Anspruch nehmen".

Aus dieser Bestimmung wurde geschlossen, daß der Bund über die genannten Bereiche hinaus allgemein zur Leistung zweckgebundener Zuschüsse berechtigt sei. Für die Zurückhaltung in der Regelung finanzverfassungsrechtlicher Fragen war die Überlegung maßgebend, erst einmal die Entwicklung abzuwarten und aufgrund der gewonnenen Erfahrungen eine zweckmäßige Regelung zu treffen. Daher bestimmte Art. 107:

"Die endgültige Verteilung der der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder soll spätestens bis zum 31. Dezember 1952[4]) erfolgen, ... Hierbei ist jedem Teil ein gesetzlicher Anspruch auf bestimmte Steuern oder Steueranteile entsprechend seinen Aufgaben einzuräumen".

---

4) Die Frist wurde zweimal verlängert, zuletzt bis zum 31. Dezember 1955; vgl. Gesetz zur Änderung des Art. 107 des Grundgesetzes vom 20. April 1953, BGBl I S. 130, und Zweites Gesetz zur Änderung des Art. 107 des Grundgesetzes vom 25. Dezember 1954, BGBl I S. 517.

Der letzte Satz des Art. 107 ordnete nach der überwiegenden Meinung an, daß die Pflicht zur Lastentragung mit der Wahrnehmung der Aufgaben verknüpft werden mußte[5]. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, daß eine Verteilung der Einnahmen entsprechend den Aufgaben, wie sie Art. 107 S. 3 vorsehe, nur sinnvoll sei, wenn die Erfüllung der Aufgaben die Übernahme der damit verbundenen finanziellen Lasten einschließe.

3. Das Finanzverfassungsgesetz, das die in Art. 107 S. 1 vorgesehene Neuregelung traf, kam erst nach langen parlamentarischen Auseinandersetzungen zustande[6]. Der Regierungsentwurf[7] hatte in Art. 106 Abs. 2 eine umfassende Regelung der Lastenverteilung vorgesehen:

> "Der Bund trägt die zur Ausübung der staatlichen Befugnisse und zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlichen Ausgaben, soweit die Wahrnehmung dieser Befugnisse und Aufgaben Sache des Bundes ist, und die in Art. 120 Abs. 1 bezeichneten Ausgaben. Die Länder tragen die übrigen zur Ausübung der staatlichen Befugnisse und zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Ausgaben".

Die Bestimmung lehnte sich an den Wortlaut des Art. 30 an. Damit wurde "die gesetzestechnische Verbindung zwischen Art. 30 und Art. 107 S. 3 ("entsprechend seinen Aufgaben") hergestellt, der Begriff "Aufgaben" durch den korrespondierenden Begriff "Ausgaben" ersetzt und auf diese Weise der Auftrag des Art. 107 S. 3 begrifflich erst vollziehbar gemacht"[8]. Die Vorschrift wurde nicht Gesetz, weil Zweifel bestanden, ob Art. 107, der auf eine endgültige Verteilung der Steuereinnahmen abzielte, auch die Schaffung einer allgemeinen Lastenverteilungsregel umfaßte. Dies hatte deswegen Bedeutung, weil nach der überwiegenden Ansicht[9] für das Gesetz nach Art. 107 S. 3 nicht die Vorschriften des Art. 79 Abs. 1, 2 galten. Daher wurde eine allgemeine Bestimmung zur Lastenverteilung nur innerhalb der Regelung über die Änderung der Einnahmenverteilung aufgenommen. Einer

---

5) FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1952 S. 673 (675); von der HEIDE, DVBl 1953 S. 289 (290).
6) U. a. dreimalige Anrufung des Vermittlungsausschusses, vgl. im einzelnen FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1956 S. 161.
7) BT-Drs. II/480.
8) BT-Drs. II/480 Tz. 156.
9) Vgl. BT-Drs. II/960 S 4; FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1956 S. 161 (162).

der dabei zu beachtenden drei Grundsätze - Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 - lautete nämlich:

> "Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben; Art. 120 Abs. 1 bleibt unberührt".

4. Durch das Finanzreformgesetz wurde schließlich nach zwei vergeblichen Anläufen mit Art. 104a Abs. 1 eine allgemeine Lastenverteilungsregel in das Grundgesetz eingefügt. Ihre grundlegende Bedeutung wurde dadurch zum Ausdruck gebracht, daß sie an den Anfang des Finanzabschnitts gestellt wurde. Im Wortlaut stimmt sie mit Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. überein; die Änderung ist nur darauf zurückzuführen, daß das Finanzreformgesetz in den anderen Absätzen des Art. 104a sowie in Art. 91a und b weitere, neben Art. 120 Abs. 1 tretende Sondervorschriften über die Lastenverteilung brachte.

2. Teil: Die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 GG

§ 6 Vorüberlegungen zur Auslegung

I. Der Schwerpunkt der Auslegung

Die Anwendung des Art. 104a Abs. 1 wirft keine Zweifel auf, wenn alle Befugnisse, die die Höhe der Ausgaben beeinflussen können, beim Bund liegen. Das ist vor allem bei den Ausgaben der Fall, die bei der Ausführung eines Bundesgesetzes in bundeseigener Verwaltung entstehen. Dann hat der Bund durch den Erlaß des Gesetzes eine Ausgabenentscheidung getroffen und im allgemeinen auch näher geregelt, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe Ausgaben geleistet werden. Da er das Gesetz durch eigene Behörden ausführt, sind die Länder auch von der Mitwirkung bei der Leistung dieser Ausgaben ausgeschlossen. Es fehlt somit jeder Anknüpfungspunkt, um den Ländern die entstehenden Ausgaben ganz oder teilweise aufzuerlegen.
Meist lassen sich die Ausgaben jedoch nicht so zweifelsfrei dem Bund oder den Ländern zuordnen. Bei der Erörterung der Aufgabenverteilung wurde deutlich, auf wie vielfältige Weise die staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden können und im

Grundgesetz auch aufgeteilt sind[1]. Daraus ergeben sich Schwierigkeiten bei der Anwendung einer an die Aufgabenverteilung anknüpfenden allgemeinen Lastenverteilungsregel. Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen besteht daher darin zu ermitteln, welcher Art die Verbindung ist, die Art. 104a Abs. 1 zwischen Aufgabenwahrnehmung und Lastenverteilung herstellt.
Bei dieser Untersuchung stehen zwei praktisch wichtige Fallgestaltungen im Vordergrund, bei denen die Lastenverteilung früher umstritten war. Es handelt sich zum einen darum, ob der Bund bei der Ausführung der Bundesgesetze in landeseigener Verwaltung (Art. 84) einen Teil der Ausgaben trägt. Zum anderen geht es darum, ob sich der Bund an Ausgaben, die die Länder im Rahmen der (bundes-)gesetzesfreien Verwaltung leisten, beteiligen darf oder muß. Die Auslegung des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes ist dadurch erleichtert worden, daß zwei in der Vergangenheit ebenfalls umstrittene Anwendungsfälle ausdrücklich geregelt wurden[2]. Für die Lastenverteilung bei der Bundesauftragsverwaltung sowie für die Lastenverteilung bei den Verwaltungsausgaben hat die in Art. 104a Abs. 1 niedergelegte allgemeine Lastenverteilungsregel wegen der umfassenden Sonderregelungen in Abs. 2 und Abs. 5 heute keine unmittelbare Bedeutung mehr. Da Art. 104a Abs. 5 eine allgemeine Grundregel für die Lastenverteilung bei den Verwaltungsausgaben enthält, ist davon auszugehen, daß Abs. 1, ohne daß dies besonders zum Ausdruck gekommen ist, nur die Zweckausgaben betrifft[3].

II. Verwendung und Bedeutung des Wortes Aufgaben im Grundgesetz

1. Da Art. 104a Abs. 1 die Lastentragung an die Wahrnehmung der Aufgaben knüpft, hat der Inhalt des Wortes "Aufgaben" zentrale Bedeutung. Bei der Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes steht daher - wie auch der bisherige Meinungsstreit[4] zeigt - das Bemühen um das Verständnis des Wortes Aufgaben im Vordergrund. Im ersten

1) Siehe oben § 1 III.
2) VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 36 zu Art. 104a.
3) Siehe auch unten § 14 I 3.
4) Vgl. dazu VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 28 - 35 zu Art. 104a.

Teil wurde dargestellt, daß der Aufgabenbegriff formal-modal oder materiell-final verstanden werden kann[5]; die Aufgaben können auch allgemein, ohne Betonung eines besonderen Blickwinkels, gemeint sein. Das verwendete Wort Aufgaben ist also in diesem Zusammenhang mehrdeutig, so daß die Wortauslegung nicht weiterhilft. Doch kann der Gebrauch des Grundgesetzes, in dem das Wort an mehreren Stellen teils selbständig, teils in Wortzusammensetzungen verwendet wird, Hinweise für seine Auslegung liefern. Daher wird zunächst untersucht, an welchen Stellen und in welcher Bedeutung das Grundgesetz das Wort Aufgaben gebraucht.

2. Von besonderer Bedeutung für das Verständnis des Wortes Aufgaben in Art. 104a Abs. 1 ist seine Verwendung in Art. 30. Immerhin ist zweimal - nämlich im Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee und im Regierungsentwurf zum Finanzverfassungsgesetz[6] - versucht worden, die Regelung für die Lastenverteilung in enger Anlehnung an den Wortlaut des Art. 30 zu formulieren. Die Eigenart des Art. 30 besteht darin, daß er neben den staatlichen Aufgaben die staatlichen Befugnisse nennt. Die Befugnisse umfassen nach übereinstimmender Ansicht des verfassungsrechtlichen Schrifttums die Rechte des Staates[7]. Diese Auffassung stimmt mit dem Wortgebrauch des Grundgesetzes überein, das im VII. Abschnitt gleichbedeutend die Worte Gesetzgebungsbefugnis (Art. 70 Abs. 1) oder Befugnis zur Gesetzgebung (Art. 71, 72 Abs. 1) und Gesetzgebungsrecht (Art. 72 Abs. 1 und 2) oder Recht der Gesetzgebung (Art. 70 Abs. 1) verwendet. Die Befugnisse oder Rechte des Staates bestehen vor allem darin, Gesetze zu erlassen und Verwaltungsmaßnahmen vorzunehmen. Hier zeigt sich ein enger Zusammenhang zwischen den Befugnissen und dem formal-modalen Aufgabenbegriff, den Arten staatlicher Tätigkeit. Soweit dem Staat Befugnisse - Zuständigkeiten - eingeräumt sind, sind ihm zugleich die Aufgaben übertragen, die er damit wahrnehmen kann.
Die Bedeutung des Wortes Aufgaben wird überwiegend von seiner zu den Befugnissen korrespondierenden Stellung her verstanden, und es erfaßt danach im Gegensatz zu den Rechten die staatlichen Pflichten[8]. Andere meinen, unter den Aufgaben seien Rechte und Pflichten erfaßt[9],

---

5) Siehe oben § 1 II.
6) Einzelheiten oben § 5 III.
7) Von MANGOLDT-KLEIN, Art. 30 Anm. III 1 a (S. 750); MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 7 zu Art. 30.
8) MAIER, S. 43 (Fn. 1); MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 7 zu Art. 30.
9) Von MANGOLDT-KLEIN, Art. 30 Anm. III 1 a (S. 750).

also der Gesamtbereich der staatlichen Aufgaben. Im Hinblick auf die vorher genannten staatlichen Befugnisse mit ihrem formal-modalen Bezug erhebt sich die Frage, ob hier im Gegensatz dazu die Aufgaben im materiell-finalen Sinn gemeint sind. Eine Antwort darauf läßt sich weder dem Wortlaut noch der Bedeutung des Art. 30 entnehmen. Vielmehr bietet sich, sofern man nicht einschränkend nur die Pflichten darunter faßt, kein Anhaltspunkt, daß damit die Aufgaben überhaupt unter einem besonderen Blickwinkel, materiell-final oder formal-modal, genannt sind. Daher ist davon auszugehen, daß damit allgemein und umfassend die staatlichen Aufgaben gemeint sind und daß die staatlichen Befugnisse noch einmal besonders erwähnt werden, weil die Aufgaben im Grundgesetz in erster Linie unter diesem Gesichtspunkt auf Bund und Länder aufgeteilt sind (vgl. Art. 70 ff., 83 ff.). Art. 29 Abs. 1 S. 2 nennt als Ziel einer Neugliederung des Bundesgebietes, daß die Länder "die ihnen obliegenden Aufgaben" wirksam erfüllen können. Es bietet sich kein Anhaltspunkt, daß hier die Aufgaben unter einem besonderen Blickwinkel gemeint sind. Vielmehr handelt Art. 29 Abs. 1 S. 2 wie Art. 30 allgemein und umfassend von den staatlichen Aufgaben[10]. In Art. 33 Abs. 4 ist unter Aufgabe die den Beamten zu übertragende Berechtigung und Verpflichtung zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse zu verstehen. Aufgabe bedeutet in diesem Zusammenhang dienstliche Obliegenheit[11] und kennzeichnet das Rechtsverhältnis der Beamten. Das Wort ist hier überhaupt nicht - wie bei Art. 104a Abs. 1 unzweifelhaft - im Sinn von staatlichen Aufgaben gebraucht. Im Verwaltungsabschnitt wird das Wort Aufgaben mehrmals verwendet. In Art. 87 Abs. 3 S. 2 wird dem Bund die Möglichkeit zur Errichtung eines eigenen Verwaltungsunterbaus eingeräumt, wenn ihm "auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben" erwachsen. Aus der Vorschrift geht eindeutig hervor, daß neue Verwaltungsaufgaben gemeint sind, die von den zu errichtenden Behörden wahrgenommen werden sollen. Zweimal wird das Wort Aufgaben in Art. 87b Abs. 1 S. 2, 3 gebraucht. Hier geht es um Aufgaben, die der Bundeswehrverwaltung obliegen oder die ihr durch Gesetz übertragen werden können. Es kann sich nur um die für eine Verwaltungsbehörde typischen Aufgaben, also um Verwaltungsaufgaben, handeln. Aus der Fassung des Art. 87d Abs. 2 - "Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung" - geht ausdrücklich hervor, daß Verwaltungsauf-

10) So auch ERICHSEN, S. 20; MAIER, S. 44.
11) MAIER, S. 43.

gaben gemeint sind. Schließlich wird das Wort zweimal in Art. 89 Abs. 2 S. 2 verwendet. Trotz der unterschiedlichen Formulierung sind beidemal die staatlichen Aufgaben angesprochen[12]. Da dem Bund schon durch Art. 74 Nr. 21 eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit über die Schiffahrt eingeräumt wird, kann es sich bei Art. 89 nur um Verwaltungsaufgaben handeln, die dem Bund durch Gesetz übertragen werden können. Im Verwaltungsabschnitt wird das Wort Aufgaben also stets im Sinn von Verwaltungsaufgaben verwendet. Da sich dies aus dem Inhalt der jeweiligen Vorschrift und darüber hinaus aus ihrer Stellung im Verwaltungsabschnitt stets eindeutig ergibt, bedarf es keiner besonderen Klarstellung durch Verwendung des Wortes Verwaltungsaufgaben.

Die in Art. 91a Abs. 1 genannten Aufgaben der Länder werden durch die in Nr. 1-3 aufgeführten Sachgebiete näher bestimmt. Das spricht für die Annahme, daß hier die Aufgaben unter materiell-finalem Blickwinkel gemeint sind. Überwiegend wird dagegen angenommen, es handele sich um die Verwaltungsaufgaben der Länder auf den bezeichneten Gebieten[13]. Auf diesen Gebieten steht den Ländern aber nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Gesetzgebung zu. Dem Bund sind durch Art. 74 Nr. 11, 17 sowie durch die Art. 75 Nr. 1a nur auf Teilgebieten Gesetzgebungsbefugnisse eingeräumt, die die Länder erst dann von der Gesetzgebung ausschließen, wenn der Bund davon Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1). Die Mitwirkungsbefugnis des Bundes nach Art. 91a besteht auch dann, wenn die Länder diese Sachgebiete durch Gesetz regeln. Hier bedeutet Aufgabe daher die Gestaltung eines näher bezeichneten Sachgebiets. Im gleichen materiell-finalen Sinn ist die Wortzusammensetzung Gemeinschaftsaufgabe gebraucht. Gemeinschaftsaufgabe ist danach z. B. nicht nur die verwaltende Tätigkeit zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, sondern die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur schlechthin. In Art. 120 Abs. 1 S. 3, in dem von Aufgaben und Aufgabenträgern die Rede ist, können wieder nur Aufgaben der Verwaltung gemeint sein, da Gesetzgebungsaufgaben der Länder nicht von den Gemeinden oder anderen Aufgabenträgern wahrgenommen werden können. In den ebenfalls zu den Übergangs- und Schlußbestimmungen gehörenden Art. 134, 135 schließlich wird mehrmals ausdrücklich von Verwaltungsaufgaben gesprochen.

---

12) Vgl. MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 55 (unter bb) zu Art. 89.
13) Z. B. HECKT, Der Städtebund 1969 S. 145 (146); KÖLBLE, DöV 1967 S. 1 (3); RÜHE, DStZ (A) 1969 S. 369.

3. Zusammenfassend ist festzustellen, daß das Grundgesetz das Wort Aufgaben nicht immer gleichbedeutend verwendet. Von einer Ausnahme abgesehen (Art. 33), werden darunter allerdings staatliche Aufgaben verstanden. Damit sind in den meisten, nicht aber in allen Fällen Verwaltungsaufgaben gemeint. Dies gilt ohne Ausnahme für den Verwaltungsabschnitt; an anderer Stelle spricht das Grundgesetz ausdrücklich von Verwaltungsaufgaben (Art. 134, 135). In Art. 91a werden unter Aufgaben solche im materiell-finalen Sinn verstanden, und in Art. 29, 30 werden damit die staatlichen Aufgaben allgemein ohne Festlegung auf einen bestimmten Gesichtspunkt bezeichnet. Für die Bedeutung des Wortes Aufgaben in Art. 104a Abs. 1 läßt sich aus seinem Gebrauch im Grundgesetz nichts herleiten[14]. Insbesondere kann aus dem fehlenden Zusatz "Verwaltungs-" nicht geschlossen werden, daß keine Verwaltungsaufgaben gemeint sind.

III. Auslegungsmöglichkeiten und bisher vertretene Meinungen zum Konnexitätsgrundsatz

1. Allgemeines

Eine Verbindung zwischen Aufgaben und Ausgaben im Sinn des Konnexitätsgrundsatzes kann auf verschiedene Weise hergestellt werden. Die Lastentragung kann entweder mit der Gesetzgebung oder mit der Verwaltung eines bestimmten Sachgebietes oder aber allgemein mit der Gestaltung eines Sachgebietes, gleich ob durch Gesetzgebung oder Verwaltung, verbunden werden. Weitere Differenzierungen ergeben sich daraus, daß man einerseits an die bloße Zuständigkeit anknüpfen kann, andererseits die Ausübung der Zuständigkeit voraussetzen kann. Schließlich besteht die Möglichkeit, neben der Pflicht zur Lastentragung das Recht zur freiwilligen Lastenbeteiligung oder Lastenübernahme vorzusehen. Die angedeutete Vielfalt von Auslegungsmöglichkeiten spiegelt sich in den bisher zur Konnexitätsthese vertretenen Ansichten wider.
Die folgende Übersicht geht von den drei genannten grundsätzlichen Möglichkeiten aus, die sich auch in den vom Schrifttum vertretenen

14) Ebenso VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 47 f. zu Art. 104a.

Ansichten unterscheiden lassen, um die Problematik der Auslegung zu verdeutlichen. Von einer genauen Darstellung der zahlreichen bisher zum Konnexitätsgrundsatz vertretenen Ansichten mit ihren einzelnen Besonderheiten wird abgesehen[15]. Die meisten beziehen sich auf ältere Fassungen des Grundgesetzes, nämlich Art. 107 a. F.[16] und Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. Oft wurden sie überhaupt nicht zu bestimmten Vorschriften, sondern im Hinblick auf geplante Änderungen des Grundgesetzes geäußert und bringen zum Ausdruck, welche Rechtslage wünschenswert sei[17]. Nur dann, wenn sie sich auf Art. 104a Abs. 1 beziehen, sind sie für seine Auslegung unmittelbar beachtlich. Insbesondere können trotz des gleichen Wortlauts die zu Art. 106 Abs. 4 vertretenen Ansichten nicht ohne weiteres auf Art. 104a Abs. 1 übertragen werden, da bei seiner Auslegung die geänderte Stellung und die neuen Sondervorschriften zu berücksichtigen sind[18].

2. Verwaltungszuständigkeit und Lastentragung

Überwiegend wird die Ansicht vertreten, die Pflicht zur Lastentragung treffe den Verwaltungsträger, weil die Leistung von Ausgaben stets ein Vorgang der Verwaltung sei[19]. Aufgabe im Sinne des Konnexitätsgrundsatzes bedeute Verwaltungsaufgabe[20]. Im einzelnen ergeben sich für eine Anknüfung der Lastenverteilung an die Verwaltungszuständigkeit zwei Möglichkeiten: Einmal kann allein darauf abgestellt werden, ob der Bund oder die Länder nach außen[21] die Verwaltung führen. Derjenige Staat, der mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber den Bürger verwaltet, trägt alle Ausgaben. Interne Mitwirkungsbefugnisse eines anderen Staates, wie sie z. B. dem Bund in Art. 84 Abs. 2, 5 eingeräumt werden, bleiben für die Lastenverteilung

15) Vgl. dazu die Zusammenstellung bei VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 28 - 35 zu Art. 104a.
16) Schon VIALON, AöR 77 S. 19 (21), führt, allerdings ohne Art. 107 S. 3 zu nennen, aus, daß das Grundgesetz der Aufgabenverteilung eine entsprechende Finanzverantwortung gegenüberstelle. Nach BT-Drs. II/480 Tz. 59 ist die Vorschrift des Art. 107 S. 3 "nur verständlich und vollziehbar, wenn ihr die These zugrunde liegt, daß die Ausgabenverteilung der Aufgabenverteilung entspricht, also die Ausgaben, die durch die Wahrnehmung einer Aufgabe entstehen, dem Träger der Aufgabe zur Last fallen".
17) Darauf weist auch ERICHSEN, S. 20, hin.
18) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 9 zu Art. 104a, hat ausdrücklich die von ihm zu Art. 106 Abs. 4 a. F. vertretene Ansicht aufgegeben. Vgl. VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 36 zu Art. 104a.
19) Erste ausführliche Begründung bei FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1952 S. 673 (675), im Anschluß an HECKEL, AöR 51 S. 420 (428); vgl. auch BVerfG, B. v. 15. Juli 1969, BVerfGE 26 S. 338 (390).
20) GERLOFF, S. 40 f.
21) Dazu MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 26 zu Art. 83.

außer Betracht[22]. Bei landeseigener Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 84 fallen danach sämtliche Ausgaben den Ländern zur Last. Man kann aber auch darauf abstellen, wie die Verwaltungsbefugnisse im Innenverhältnis aufgeteilt sind. Dann werden die internen Mitwirkungsrechte des Bundes berücksichtigt. Bund und Länder tragen die Ausgaben entsprechend dem Einfluß, der ihnen auf die Verwaltungsentscheidungen zusteht. Die Lastenverteilung richtet sich nach der Verteilung der Verwaltungsverantwortung und muß mit dieser übereinstimmen[23]. Dabei sind wiederum verschiedene Gestaltungen denkbar. So kann die finanzielle Mitbeteiligung von einer Ausübung der Mitwirkungsrechte abhängig gemacht und sogar auf die Mehrkosten beschränkt werden, die infolge der Mitwirkung anfallen. Man kann die finanzielle Beteiligung aber auch schon an das Bestehen interner Einflußrechte knüpfen und damit rechtfertigen, daß schon die Möglichkeit zur Einflußnahme, unabhängig davon, ob davon Gebrauch gemacht wird, eine Mitverantwortung begründet.

3. Gesetzgebungszuständigkeit und Lastentragung

Verschiedentlich wird die Lastentragung an die Gesetzgebungszuständigkeit geknüpft. Auch hier bestehen zwei verschiedene Möglichkeiten. Im allgemeinen wird an die Ausübung der Zuständigkeit, also an den Erlaß eines Gesetzes, angeknüpft. Der gesetzgebende Staat muß die Kosten, die die Ausführung seiner Gesetze verursacht, tragen oder wenigstens berechtigt sein, sie ganz oder teilweise zu übernehmen. Zur Begründung wird angeführt, daß der Gesetzgeber häufig neue Ausgaben veranlasse und der Verwaltung genaue Vorschriften für die Ausführung mache. Dem müsse durch eine Finanzverantwortung des Gesetzgebers Rechnung getragen werden[24]. Daneben besteht die Möglichkeit, an die bloße Gesetzgebungszuständigkeit zwar nicht die Pflicht, aber das Recht zur Lastenbeteiligung zu knüpfen.

---

22) So STURM, DöV 1966 S. 256 (262 f.); ders., DöV 1968 S. 466 (469).
23) Z. B. HETTLAGE, FinArch. N. F. 14 S. 405 (442); WEILER, S. 95.
24) Im einzelnen weichen die Formulierungen voneinander ab: z. B. von der HEIDE, DVBl 1953 S. 289 (290): Die Aufbringungsverantwortung hängt eng mit der Gesetzgebungskompetenz zusammen; HENLE, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 S. 63 (75): Gesetzgebungsverantwortung und Finanzverantwortung gehören zusammen; LUDWIG, StädteT 1953 S. 141 (143): Die Finanzverantwortung folgt der Gesetzgebungskompetenz.

4. Sachzuständigkeit und Lastentragung

Schließlich kann die Lastentragung danach bestimmt werden, wer für die Gestaltung eines bestimmten Sachbereichs - im Wege der Gesetzgebung oder der Verwaltung - zuständig ist. Es kommt weder auf die Gesetzgebungs- noch auf die Verwaltungszuständigkeit allein, sondern auf die Sachzuständigkeit insgesamt an. Wenn Gesetzgebung und Verwaltung eines Sachgebietes bei einem Staat liegen, fallen ihm sämtliche Kosten aus der Gestaltung dieses Sachgebietes zur Last. Fallen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit auseinander, so besteht auch für den Staat, dem die Gesetzgebungszuständigkeit eingeräumt ist, eine finanzielle Verantwortlichkeit. Die Pflicht zur Lastenbeteiligung wird durch den Erlaß eines Gesetzes ausgelöst. Die Lasten der Aufgabenerfüllung werden dann von Bund und Ländern gemeinsam getragen; sie werden nach der Sachverantwortung für die Gestaltung eines bestimmten Aufgabenbereichs verteilt. Der Begriff der Sachverantwortung wurde von KÖTTGEN[25] in die Diskussion eingeführt, der sich auch als erster dafür einsetzte, die Sachverantwortung zum Maßstab der Lastenverteilung zu machen. KÖTTGEN erkannte zwar an, daß die Lastenverteilung in erster Linie die Kostentragung bei administrativen Aufgaben regeln müsse, weil die meisten Ausgaben von der Verwaltung getätigt würden. Die Pflicht zur Kostentragung allein aus der Verwaltungszuständigkeit abzuleiten, hielt er aber aus zwei Gründen für problematisch. Einmal sei der Umfang der Bundesverwaltung nicht unabänderlich festgelegt, zum anderen bestehe zwischen Bundes- und Landesverwaltung eine funktionelle Verzahnung. Für alle den Art. 84, 85 unterfallenden Materien sei eine eindeutige Zuordnung unmöglich. Für die Finanzverantwortung müsse auch der Gesetzgeber herangezogen werden, der in immer stärkerem Maße den Verwaltungsablauf normiere. Legislative und exekutive Funktionen seien miteinander verzahnt. Nur die Sachverantwortung könne ein Maßstab für die Lastenverteilung sein. Sie liege in den Fällen der Art. 84, 85 nach einem verfassungsrechtlich festgelegten Schlüssel bei Bund und Ländern gemeinsam. Der Bundesgesetzgeber trage einen wesentlichen Teil der Finanzverantwortung. Der Ansicht

25) Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs, DöV 1953 S. 358 ff.

KÖTTGENs stimmte wenig später HETTLAGE[26] zu. Er betonte, daß aus der verfassungsrechtlichen Kategorie des Gesetzesvollzugs eine Entscheidung über die Lastenverteilung nicht zu treffen sei. Die Sachverantwortung bestimme sich auch nach dem Ausmaß der bundesgesetzlichen Regelung von der Rahmenregelung bis in die technischen Einzelheiten hinein. Der Bundesgesetzgeber hat nach Meinung HETTLAGEs freie Hand für sachgerechte Regelungen und Unterscheidungen bei der Lastenverteilung. Ähnlich äußerte sich auch MAUNZ[27]. Die Ausgabenverantwortung richte sich weder allein nach der Verwaltungszuständigkeit, noch treffe sie allein den Gesetzgeber. Vielmehr gelte das Veranlassungsprinzip; die Ausgaben müsse jeder insoweit tragen, als er sie veranlasse. Das sei in den Fällen der Art. 84, 85 jedenfalls teilweise der Gesetzgeber. Im einzelnen komme es auf die wirkliche Lage beim Vollzug jedes Gesetzes an[28]. HOHRMANN[29] bezeichnete es als schematisch, wenn die Lastentragung unter Außerachtlassung der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes allein an die Verwaltungsverantwortung anknüpfe. Ebenso sei es einseitig und unrichtig, davon auszugehen, daß es heute im wesentlichen der Gesetzgeber sei, der die Ausgabenpolitik und die Leistungen der Verwaltung bestimme. Dabei werde übersehen, daß die Ausgaben tatsächlich erst beim Vollzug der Gesetze getätigt würden und daß die Verwaltung bei Ermessensentscheidungen einen gewissen Einfluß auf die Höhe der Ausgaben habe[30]. Seinen Ausführungen muß man entnehmen, daß die Lastenverteilung dem beiderseitigen Einfluß auf die Höhe der Ausgaben entsprechen soll. Da sich nach seiner Auffassung aus dem Konnexitätsgrundsatz nicht ohne weiteres ergibt, wie die Lastenverteilung vorzunehmen ist, scheint er folgerichtig die Praxis des Bundes zu billigen, "pragmatische Regelungen zu treffen und je nach dem Grade seines Einflusses auf die Ausführung der Gesetze jeweils einen bestimmten Teil bestimmter Ausgaben zu übernehmen"[31].

---

26) VVDStRL 14 S. 2 (20), teilweise abweichend von seiner früheren Darstellung in FinArch. N. F. 14 S. 405 (442, 446).
27) In M.-D.-H., Rn. 12 f., 15 f. zu Art. 106 (Erstbearbeitung, 1964).
28) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 16 (Fn. 4) zu Art. 106 (Erstbearbeitung, 1964).
29) HOHRMANN, S. 176.
30) HOHRMANN, S. 179.
31) HOHRMANN, S. 181.

Eine besondere Meinung zur Lastenverteilung vertrat VIALON. Er stimmte mit den vorstehend dargelegten Meinungen darin überein, daß weder die Gesetzgebungskompetenz noch die Vollzugsverantwortung ein Anhaltspunkt für die Lastentragung sei[32]. Falls streitig sei, wer eine bestimmte Ausgabe zu tragen habe, müsse festgestellt werden, bei wem das Schwergewicht der Aufgabengesamtheit ruhe, zu der die betreffende Ausgabe gehöre. Aus den Haushaltsplänen der vorhergehenden Jahre ergebe sich, wer die einzelnen Aufgabengruppen finanziere. Wem eine Aufgabe zum überwiegenden Teil obliege, dem müßten auch Teilaufgaben daraus, vor allem auch die Grenzaufgaben, zufallen[33].
Eine ebenfalls von der Sachzuständigkeit weitgehend losgelöste Auslegung der Konnexitätsthese vertrat auch PATZIG[34]. Er meinte, den Bund treffe dann eine Pflicht zur Lastentragung, wenn eine Aufgabe ihrer Qualität nach ganz oder teilweise als Bundesaufgabe anzusehen sei. Er räumte ein, daß damit keine trennscharfe Demarkationslinie zwischen den finanziellen Verantwortungsbereichen des Bundes und der Länder gezogen sei. Die Aufteilung der Lasten im Bundesstaat sei eine Frage des politischen Stils[35].

§ 7 Die Ermittlung der Grundlage, nach der sich die Lastenverteilung bestimmt

I. Der Wortlaut als Ausgangspunkt

1. Art. 104a Abs. 1 ist die einzige umfassende Lastenverteilungsregel des Grundgesetzes. Das Wort Aufgabe muß daher so ausgelegt werden, daß die Vorschrift auf alle in Betracht kommenden Fälle anwendbar ist. Dem Wortlaut kann nicht entnommen werden, daß das Wort Aufgabe dabei verschiedene Bedeutung hat. Vielmehr ist grundsätzlich davon auszugehen, daß Art. 104a Abs. 1 einen einheitlichen, für alle in Betracht kommenden Fälle geltenden Aufgabenbegriff verwendet.
Nach Art. 104a Abs. 1 ist die Lastentragung mit der Wahrnehmung der Aufgaben verknüpft. Daß Ausgaben überhaupt erst mit der Wahrnehmung von Aufgaben entstehen, steht außer Frage. Dann kann diese Formu-

32) VIALON, Haushaltsrecht, S. 164, 368.
33) VIALON, a.a.O., S. 368 f., 455 f.
34) AöR 86 S. 245 (314).
35) PATZIG, a.a.O., S. 319.

lierung nur bedeuten, daß der Staat, der eine Aufgabe tatsächlich wahrnimmt, die Ausgaben trägt. Die bloße Zuständigkeit ist dagegen für die Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 ohne Bedeutung.

Schließlich ist bei der Auslegung zu berücksichtigen, daß Bund und Länder die Ausgaben gesondert, also nicht gemeinsam, tragen. Damit stellt Art. 104a Abs. 1 die Forderung, jede Ausgabe entweder dem Bund oder den Ländern zuzuordnen. Die Ausgabenbereiche von Bund und Länder sollen - wie sich auch aus Art. 109 Abs. 1 ergibt - klar und eindeutig gegeneinander abgegrenzt sein. Die gemeinsame Finanzierung von Aufgaben wird von Art. 104a Abs. 1 grundsätzlich ausgeschlossen.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich drei Forderungen, denen bei der Auslegung der Lastenverteilungsregel Rechnung getragen werden muß:

1. Das Wort Aufgaben hat für den gesamten Anwendungsbereich des Art. 104a Abs. 1 dieselbe Bedeutung.
2. Der Staat, der eine Aufgabe wahrnimmt, hat die daraus entstehenden Ausgaben zu tragen. Die bloße Zuständigkeit ist ohne Bedeutung für die Lastenverteilung.
3. Art. 104a Abs. 1 geht davon aus, daß die staatlichen Ausgaben getrennt, also entweder vom Bund oder von den Ländern, nicht aber gemeinsam getragen werden.

Nur ein Ergebnis, das diese drei Voraussetzungen erfüllt, entspricht dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 1.

2. Die aufgezeigten verschiedenen Möglichkeiten für eine Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes[1] sind nunmehr daraufhin zu überprüfen, ob sie die aufgestellten drei Forderungen erfüllen. Eine Anknüpfung der Lastenverteilung an die bloße Zuständigkeit, welche auch immer, scheidet aus, weil Art. 104a Abs. 1 auf die Wahrnehmung der Aufgaben abstellt. Wegen der Art und Weise, in der das Grundgesetz die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt hat, erfüllt eine der Zuständigkeitsverteilung entsprechende Lastenverteilung auch nicht die Forderung nach einer klaren Trennung der Ausgabenbereiche. Im großen Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit steht Bund und Ländern die Befugnis zum Erlaß von Gesetzen zu. Bei der Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 84, 85 durch die Länder stehen auch dem Bund Verwaltungsbefugnisse in Form interner Mitwir-

1) Siehe oben § 6 III.

kungsrechte zu. Aufgrund dieser Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung liegt die Sachzuständigkeit für die meisten Sachgebiete bei Bund und Ländern gemeinsam. Auf welche Weise man auch an die Zuständigkeit anknüpft, die Lage stellt sich stets ähnlich dar: In dem Bereich, in dem Bund und Länder nebeneinander zuständig sind, fehlt ein allein mit der Zuständigkeit zusammenhängendes Unterscheidungsmerkmal, um die Ausgaben in voller Höhe entweder dem Bund oder den Ländern anzulasten. Es kommt allein eine gemeinsame Lastentragung in Betracht, die Art. 104a Abs. 1 grundsätzlich ausschließt. Auch aus diesem Grund kann die Lastenverteilung nur von der Wahrnehmung einer Zuständigkeit - wenn der Staat eine Aufgabe erfüllt, nutzt er stets irgendeine Zuständigkeit aus - abhängig gemacht werden.

Hier bieten sich wiederum drei grundsätzliche Möglichkeiten für eine Lastenverteilung an:

(1) Die Verknüpfung der Lastentragung mit dem Erlaß eines Gesetzes erfaßt nicht alle in Betracht kommenden Fälle. Im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung würde eine so verstandene Lastenverteilungsregel versagen. Hier müßte dann an die Wahrnehmung der Verwaltung angeknüpft werden. Eine in dieser Weise differenzierende Auslegung, je nachdem ob es sich um gesetzesabhängige oder gesetzesfreie Verwaltung handelt, ist mit Art. 104a Abs. 1 nicht vereinbar, der vielmehr - wie dargelegt - von einem einheitlichen Aufgabenbegriff ausgeht.

(2) Eine einheitliche Auslegung des Art. 104a Abs. 1 für alle denkbaren Fälle ist gewährleistet, wenn die Lastenverteilung danach bestimmt wird, wer eine Aufgabe im materiell-finalen Sinn[2)] wahrnimmt. In dem weiten Bereich, in dem Bund und Länder Aufgaben gemeinsam wahrnehmen, z. B. wenn der Bund ein Gesetz erlassen hat, das die Länder ausführen, ergibt sich bei dieser Auslegung jedoch nicht die von Art. 104a Abs. 1 geforderte "gesonderte" Lastenverteilung. Eine folgerichtige Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes führt hier nämlich zu einer gemeinsamen Lastentragung von Bund und Ländern, die Art. 104a Abs. 1 gerade vermeiden will. In diesen Fällen aber auf den Erlaß des Gesetzes oder auf die Verwaltungsführung abzustellen, widerspricht der Forderung nach einer einheitlichen Auslegung der Lastenverteilungsregel.

---

2) Vgl. oben § 1 I 2.

(3) Eine Auslegung dahin schließlich, daß sich die Lastenverteilung stets nach der Wahrnehmung der Verwaltung richtet, führt zu einer gemeinsamen Lastentragung von Bund und Ländern, wenn der Bund bei der Ausführung der Bundesgesetze von seinen Einflußrechten Gebrauch macht und damit Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Es bleibt daher nur die Möglichkeit, die Ausübung dieser internen Einflußrechte bei der Bestimmung der Lastenverteilung außer Betracht zu lassen und die Lastentragung mit der Wahrnehmung der Verwaltung nach außen, gegenüber dem Bürger, zu verknüpfen. Die Verwaltung nach außen gegenüber dem Bürger wird stets entweder durch den Bund oder durch die Länder geführt. Eine Mischverwaltung dergestalt, daß Bundes- und Landesbehörden gemeinsam gegenüber dem Bürger handeln, ist im Grundgesetz nicht vorgesehen und daher wegen Art. 83 grundsätzlich unzulässig[3].

Diese Auslegung des Art. 104a Abs. 1 erfüllt die drei oben aufgestellten Forderungen:

1. Regelmäßig wird der Leistung der Ausgabe eine Entscheidung über die Ausgabe vorausgehen. In jedem Fall stellt die Leistung selbst einen Vorgang der Verwaltung dar. Es ist keine Ausgabe denkbar, ohne daß damit zusammenhängend Verwaltungstätigkeit ausgeübt wird. Damit ist die Erfüllung der Forderung gewährleistet, daß die Lastenverteilungsregel in ihrem gesamten Anwendungsbereich einheitlich ausgelegt werden kann.
2. Mit der Anknüpfung an die Verwaltungstätigkeit nach außen wird dem Erfordernis Rechnung getragen, daß nicht schon die bloße Zuständigkeit, sondern erst ihre Wahrnehmung für die Lastenverteilung von Bedeutung ist.
3. Da nach außen stets entweder der Bund oder die Länder die Verwaltung führen, ergibt diese Auslegung der Lastenverteilungsregel eine klare Lastenverteilung und erfüllt die dritte gestellte Forderung, eine gemeinsame Lastentragung grundsätzlich auszuschließen.

Als Zwischenergebnis ist nach den bisherigen Überlegungen festzuhalten, daß es dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 1 am besten entspricht, die Lastentragung mit der Wahrnehmung der Verwaltung nach außen, gegenüber dem Bürger, zu verknüpfen. Derjenige Staat, der die Ausgaben leistet, hat sie aus eigenen Mitteln zu tragen. Damit

3) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 36 zu Art. 83 m.w.N.

entfällt die Notwendigkeit zweckgebundener Finanzzuweisungen zur Finanzierung bestimmter Ausgaben. Auch die Mischfinanzierung von Ausgaben ist ausgeschlossen. Im folgenden ist nun zu untersuchen, ob diese Auslegung mit den übrigen Vorschriften des Art. 104a zu vereinbaren ist und ob die gefundene Lastenverteilungsregel sachgerecht ist. Schließlich ist zu prüfen, ob für dieses Ergebnis durch die Entstehungsgeschichte des Art. 104a Abs. 1 Bestätigung zu erlangen ist.

II. Das Verhältnis zu den übrigen Vorschriften des Art. 104a

1. Das Verhältnis des Art. 104a Abs. 1 zu den anderen Vorschriften dieses Artikels ist im Rahmen der systematischen Auslegung von Bedeutung. Daraus können sich Auswirkungen auf den Inhalt der allgemeinen Lastenverteilungsregel ergeben. So schreibt MAUNZ, daß die Zweckausgabentheorie und das Veranlassungsprinzip heute nicht mehr aufrechterhalten werden können; Art. 104a habe sich gegen diese Lehren entschieden[4]. Da der Wortlaut des Art. 104a Abs. 1, 1. Halbs. wörtlich mit dem entsprechenden Satzteil in Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. übereinstimmt, kann MAUNZ diese Erkenntnis nur aus dem Verhältnis zu den übrigen Bestimmungen des Art. 104a gewonnen haben. Dieses Verhältnis kann aber nur mit Vorsicht für die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 fruchtbar gemacht werden. Häufig bestehen für das Verhältnis der besonderen Vorschrift zur allgemeinen Vorschrift zwei Möglichkeiten. Mit einem Umkehrschluß kann man darauf schließen, daß die Sondervorschrift vom Grundsatz abweicht. Ebenso kann man aber im Wege des Analogieschlusses zu dem Ergebnis kommen, daß die Sondervorschrift den allgemeinen Grundsatz für ein bestimmtes Gebiet bestätigt oder verdeutlicht. Beide Möglichkeiten sind logisch gleichrangig. Für den Gegenschluß spricht nach dem Regel-Ausnahme-Prinzip allenfalls eine praktische Vermutung, weil Vorschriften, die den allgemeinen Grundsatz bestätigen, nicht notwendig sind. Andererseits verfolgen Sonderregelungen oft den Zweck, den allgemeinen Grundsatz für einen bestimmten Bereich zu bestätigen und zu verdeutlichen. Gerade diese Überlegung kann zur Schaffung der weiteren Absätze in Art. 104a geführt haben, da Streit darüber bestand,

4) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 9 (unter II 1) zu Art. 104a.

welche Folgerungen aus dem Konnexitätsgrundsatz vor allem im Bereich der Verwaltung nach Art. 84, 85 zu ziehen waren. Eine zwingende Schlußfolgerung auf Abs. 1 kann aus den Abs. 2 - 5 auch deshalb nicht gezogen werden, weil bei ihnen kein einheitliches abweichendes Prinzip zu erkennen ist[5]. Daher soll im folgenden in erster Linie geprüft werden, ob Art. 104a Vorschriften enthält, die der gefundenen Auslegung des Art. 104a Abs. 1 entgegenstehen. Erst in zweiter Linie wird darauf eingegangen, ob sich ein Schluß für die hier vertretene Auslegung oder jedenfalls gegen andere Auslegungsmöglichkeiten ziehen läßt.

2. Nach der Begründung der Bundesregierung[6] wurde die Regelung für die Auftragsverwaltung in Art. 104a Abs. 2 zur Klarstellung eingefügt. Im Anschluß an diese amtliche Begründung wird im Schrifttum meistens ausgeführt, die Lastenverteilung bei der Auftragsverwaltung ergebe sich schon aus Art. 104a Abs. 1[7]. Wenn man dagegen die im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Auffassung außer Betracht läßt, kann man aus dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 2 ebensogut den Schluß ziehen, daß er die Lastenverteilung abweichend vom Grundsatz in Abs. 1 regelt, der auf die Verwaltung nach außen abstellt. Die hier vertretene Auslegung ist daher mit der Sonderregelung in Abs. 2 vereinbar.
Nach Art. 104a Abs. 3 können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, daß der Bund die Ausgaben ganz oder teilweise trägt. Die Übernahme von Ausgaben ist nur bei Geldleistungsgesetzen möglich und steht im Ermessen des Bundesgesetzgebers. Wäre eine Lastenbeteiligung des Bundes bei Gesetzen, die nach Art. 84 ausgeführt werden, schon nach Art. 104a Abs. 1 allgemein möglich oder sogar notwendig, so wäre Art. 104 a Abs. 3 S. 1 mit seiner Beschränkung auf Geldleistungsgesetze unverständlich. Daraus ergibt sich, daß der Erlaß eines Gesetzes für die Lastenverteilung ebensowenig von Bedeutung ist wie das Bestehen der internen Verwaltungsbefugnisse des Bundes nach Art. 84. Art. 104a Abs. 3 läßt nur offen, ob die Ausübung dieser Verwaltungsbefugnisse Auswirkungen auf die Lastenverteilung hat. Davon abge-

---

5) Darauf hat schon ERICHSEN, S. 41, hingewiesen.
6) BT-Drs. V/2861 Tz. 116, 290.
7) Z. B. STURM, DöV 1968 S. 466 (475).

sehen können finanzielle Folgen für den Bund nur aufgrund einer Bestimmung nach Art. 104a Abs. 3 eintreten. Mit Art. 104a Abs. 3 ist Abs. 1 also zu vereinbaren, wenn er die Lastenverteilung mit der Wahrnehmung der Verwaltung verknüpft, gleich, ob es allein auf die Verwaltung nach außen oder auch auf die Ausübung interner Verwaltungsbefugnisse ankommt. Die gefundene Auslegung des Art. 104a Abs. 1 ist daher mit Abs. 3 zu vereinbaren.
Art. 104a Abs. 4 ist zu entnehmen, daß Länder und Gemeinden die Ausgaben für ihre Investitionen grundsätzlich selbst tragen müssen. Dieselbe Folge ergibt sich aus Abs. 1, da Länder und Gemeinden ihre Investitionen völlig selbständig verwalten. Bei der Sondervorschrift für die Verwaltungsausgaben in Abs. 5 schließlich kann es sich ebenso um eine Bestätigung wie um eine Ausnahme von Abs. 1 handeln, so daß daraus nichts über den in Abs. 1 verwendeten Aufgabenbegriff entnommen werden kann.
Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die gefundene Auslegung des Art. 104a Abs. 1 mit den übrigen Bestimmungen dieses Artikels nicht in Widerspruch gerät.

III. Überlegungen zu einer sachgerechten bundesstaatlichen Lastenverteilung

1. Bedenken gegen Mischfinanzierung

Das Grundgesetz geht von einer Trennung der Zuständigkeit des Bundes und der Länder aus[8]. Diese Konzeption kam in seiner ursprünglichen Fassung viel deutlicher zum Ausdruck als heute. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sind vor allem in der letzten Zeit unter dem Stichwort des kooperativen Föderalismus sehr verstärkt worden. Trotzdem ist - soweit nicht Sondervorschriften bestehen - weiterhin davon auszugehen, daß jeder Staat, ob Bund oder Länder, seine Aufgaben selbständig und in eigener Verantwortung wahrnimmt[9]. Dem entspricht eine Regelung der Lasten-

8) DAHLGRÜN, S. 15 (16); Franz KLEIN, DöV 1968 S. 153; KÖTTGEN, JöR N. F. 11 S. 173 (304); STADLER, BayVerwBl 1969 S. 297 (299); STURM, DöV 1968 S. 466 (467).
9) Vgl. im Hinblick auf das Finanzwesen insbesondere Art. 109 Abs. 1 zur Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern.

verteilung, die die finanziellen Lasten der Aufgabenerfüllung grundsätzlich entweder dem Bund oder den Ländern, nicht aber beiden gemeinsam, zuweist. Eine gemeinsame Lastentragung bedarf einer besonderen verfassungsrechtlichen Grundlage[10], wie sie z. B. Art. 91a und Art. 104a Abs. 3 enthalten.

Diese theoretischen Überlegungen werden durch die praktischen Schwierigkeiten bestätigt, die eine Mischfinanzierung mit sich bringt. Die Mischfinanzierung kommt vor allem dann in Betracht, wenn die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen und der Bund Verwaltungsbefugnisse nach Art. 84 Abs. 2, 5 wahrnimmt. Es ist fraglich, nach welchen Grundsätzen hier die Ausgaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden sollen. Einmal könnte man dem Bund alle Mehrausgaben auferlegen, die durch seine Maßnahmen verursacht werden. Um diese Mehrausgaben festzustellen, ist zusätzliche Verwaltungsarbeit erforderlich; vor allem ist zweifelhaft, ob sich der Mehraufwand überhaupt genau feststellen läßt. Daneben stellt sich die Frage, ob man Einsparungen, die auf Maßnahmen des Bundes zurückzuführen sind, zu seinen Gunsten zu berücksichtigen hat. Um die mit der Feststellung des Mehraufwands verbundenen Schwierigkeiten zu vermeiden, könnte man unabhängig von der Einflußnahme des Bundes im Einzelfall die Ausgaben nach bestimmten Quoten verteilen. Dann tritt aber ein anderes Problem auf, nämlich nach welchen Maßstäben dieses Beteiligungsverhältnis festzulegen ist. Auch bei einer Beteiligung des Bundes an Ausgaben, die die Länder in (bundes-)gesetzesfreier Verwaltung leisten, ergibt sich diese Frage. In allen Fällen der Mischfinanzierung, in denen das Beteiligungsverhältnis nicht in der Verfassung festgelegt ist, fehlen genaue Maßstäbe für seine Ermittlung[11]. Es wird daher immer wieder Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über die Lastenverteilung geben. Das Bestreben der Beteiligten wird im allgemeinen dahin gehen, den eigenen Anteil möglichst niedrig zu halten. Solche Auseinandersetzungen bringen zusätzliche Arbeit für die Regierungen und Verwaltungen und belasten häufig das Bund-Länder-Verhältnis. Sie stehen im Widerspruch zu der Forderung, daß die Lastenverteilung als Grundlage der Einnahmenverteilung klar und eindeutig sein muß[12]. Eine Mischfinanzierung ist somit unzweckmäßig und entspricht nicht bundesstaatlichen Erfordernissen.

---

10) STADLER, a.a.O.
11) KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (362).
12) Friedrich KLEIN, Festschrift für Giese, S. 61 (101); vgl. auch HECKT, Der Städtebund 1969 S. 145 (147).

2. Sicherung der Aufgabenverteilung

Art. 104a Abs. 1 regelt allein die Lastenverteilung und läßt die Aufgabenverteilung unberührt. Der Bund darf nur insoweit Aufgaben wahrnehmen, als ihm das Grundgesetz Zuständigkeiten, insbesondere zur Gesetzgebung und Verwaltung, einräumt. Diese Feststellung ist von besonderer Bedeutung im Verhältnis des Art. 104a Abs. 1 zu den Art. 83 ff.: Verwaltungsbefugnisse kann der Bund nur aus Art. 84 ff., nicht aus Art. 104a Abs. 1 herleiten. Nach den Art. 83 ff. bestimmt sich auch, ob der Bund oder die Länder zur Leistung von Ausgaben zuständig sind, weil die Ausgabenverwaltung ein Teil der Verwaltung ist. Wenn nun der Bund für bestimmte Ausgaben der Länder Mittel zur Verfügung stellt, so wird er versuchen, die Verwendung dieser Mittel möglichst weitgehend zu beeinflussen. Auch im privaten Bereich zahlt niemand gern Ausgaben, auf deren Entstehung und Höhe er keinen Einfluß hat. Es besteht daher die Gefahr, daß über die Bereitstellung finanzieller Mittel die verfassungsmäßige Aufteilung der Verwaltungszuständigkeit abgeändert oder doch unterlaufen wird[13].
Im Bereich des Art. 84 ist diese Gefahr nicht so groß, da der Bund außer durch den Erlaß des Gesetzes auch bei seiner Ausführung Einfluß nehmen kann. Trotzdem bestimmt darüber hinausgehend § 4 Abs. 2 Nr. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes[14], daß "in Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung die obersten Landesbehörden hinsichtlich der wirtschaftlichen Verwaltung der Bundesmittel an die Weisungen der obersten Bundesbehörden gebunden (sind)". Dieses sog. haushaltsrechtliche Weisungsrecht geht über die dem Bund aufgrund von Art. 84 Abs. 2, 5 zustehenden Rechte hinaus und führt praktisch zu einem der Bundesauftragsverwaltung entsprechenden Zustand[15]; es unterliegt starken verfassungsrechtlichen Bedenken[16]. In ihm kommt eindeutig zum Ausdruck, daß der lastentragende Bund seinen Einfluß auf die Verwaltung auszuweiten sucht.

---

13) FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1953 S. 229 (230); HETTLAGE, FinArch. N. F. 14 S. 405 (442 f.); SEEGER, DöV 1968 S. 781.
14) I.d.F. vom 28. April 1955, BGBl I S. 193.
15) Vgl. KÖTTGEN, JöR N. F. 3 S. 67 (88).
16) Friedrich KLEIN, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 S. 125 (166); vgl. auch HOLTKOTTEN, BK, Art. 120, S. 11 ff.

Besondere Gefahren bestehen auf dem Gebiet der (bundes-)gesetzesfreien Verwaltung der Länder. Die Staatspraxis hat gezeigt, daß der Bund auf die Verwendung von Mitteln, die er den Ländern für solche Aufgaben zur Verfügung stellt, weitgehenden Einfluß nimmt[17]. Er stellt bestimmte, oft sehr ins einzelne gehende Richtlinien für die Vergabe seiner Mittel auf. Da die Länder auf die Bundesmittel aus finanziellen Gründen nicht verzichten können, sind sie faktisch gezwungen, die Richtlinien des Bundes einzuhalten[18]. Auf diese Weise kann der Bund die Verwendung seiner Mittel und mittelbar die damit zu erfüllenden Aufgaben ohne hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage sehr stark steuern. Er zieht Befugnisse an sich, die an sich den Ländern zustehen. Der Bund hat daher in der Vergangenheit finanzielle Zuschüsse an die Länder dazu benutzt, um Einfluß in solchen Bereichen der Landesverwaltung zu erlangen, die ihm nach der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung nicht zugänglich waren oder in denen er nur durch Erlaß eines Gesetzes tätig werden konnte. Diese Verfahrensweise kehrt das Verhältnis von Aufgabe und Lastentragung geradezu um: Anstatt die aus seiner Verwaltung erwachsenden Ausgaben zu finanzieren, stellt der Bund hier Ausgaben in seinen Haushaltsplan ein, um verwaltend tätig werden zu können[19].

Diese Erwägungen zeigen, daß die Aufgabenverteilung, die Grundlage jeder bundesstaatlichen Verfassung, durch eine sachgerechte Ordnung der Finanzbeziehungen ergänzt und unterstützt werden muß[20]. Eine bundesstaatliche Finanzverfassung muß verhindern, daß die Aufgabenverteilung durch den Einsatz finanzieller Mittel abgeändert wird und dadurch das Gleichgewicht im Bundesstaat beseitigt oder sogar die Staatseigenschaft des Bundes oder der Länder gefährdet wird. Diese Forderung gilt nicht nur für die Gestaltung der bei diesen Überlegungen meistens im Vordergrund stehenden Einnahmenverteilung, sondern auch für die Regelung der Lastenverteilung. Art. 104a Abs. 1 gehört zu den das Bund-Länder-Verhältnis und damit die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik maßgeblich bestimmenden Vorschriften.

---

17) Vgl. dazu insbesondere SEEGER, DöV 1968 S. 781 ff.
18) SEEGER, DöV 1968 S. 781 (782): "Angebotsdiktatur".
19) HETTLAGE, VVDStRL 14 S. 2 (19); SEEGER, DöV 1968 S. 781 (782).
20) Vgl. ERICHSEN, S. 16; KÖTTGEN, DöV 1953 S. 681 (684).

Eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundes, die die Länder in der Vergangenheit oft beklagt haben[21], wird verhindert, wenn der Bund nur die Ausgaben trägt, die er selbst nach außen verwaltet[22]; er darf nur solche Ausgaben in den Haushaltsplan einstellen, die die Bundesverwaltung verausgabt. Der Bund kann dann nur auf den verfassungsrechtlich vorgesehenen Wegen, z. B. durch Erlaß eines Gesetzes oder durch Verwaltungsmaßnahmen aufgrund von Art. 84 auf die Ausgaben der Länder Einfluß nehmen. Gegen unrechtmäßige Einwirkungen des Bundes können sich die Länder zur Wehr setzen, ohne daß damit der Wegfall von Finanzhilfen des Bundes verbunden ist. Andererseits haben die Länder, obwohl sie alle Ausgaben tragen, keine Möglichkeit, den Bund an der Ausübung seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zu hindern. Die Gefahr, daß der Bund - etwa aufgrund von Art. 87 Abs. 3 - Sachgebiete in Verwaltung nimmt, auf denen ihm eine finanzielle Beteiligung ausreichen würde, besteht nicht. Es ist nicht anzunehmen, daß der Bund die Verwaltung allein deswegen an sich zieht, um sich finanziell zu beteiligen.

3. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

Der Staat, der die Ausgaben verwaltet und damit letztlich und endgültig festsetzt, ob und in welcher Höhe eine Ausgabe stattfindet, muß alle Ausgaben aus eigenen Mitteln bestreiten. Ihn treffen daher auch alle finanziellen Folgen eines nicht ordnungsmäßigen Verwaltungshandelns. Vorsätzliche Veruntreuungen gehen ebenso zu seinen Lasten wie versehentliche Überzahlungen, unabhängig davon, ob sie aufgedeckt werden oder unentdeckt bleiben. Dies ist gerechtfertigt, weil der ausgabenverwaltende Staat in der Lage ist, für eine ordnungsmäßige Verwaltung zu sorgen und eine rechtswidrige Einflußnahme eines anderen Staates auf die Ausgabenverwaltung abzuwehren. Dadurch, daß er für die finanziellen Folgen eines nicht ordnungsmäßigen Verwaltungshandelns einstehen muß, wird sein Interesse an einer ordnungsmäßigen Verwaltung besonders wirksam gehalten. Darüber hinaus

---

21) Vgl. Bayerische Staatsregierung, Denkschrift über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung, Drs. des Reichsrats, Tagung 1926 Nr. 98; MEYERS, S. 14 ff.

22) HELD, AöR 80 S. 50 (69).

wird er bei der Anwendung von Ermessen und Beurteilungsspielraum eher auf Sparsamkeit bedacht sein, wenn ihn die finanziellen Folgen treffen. Ebenso wie im privaten Bereich wird auch im staatlichen Bereich bei der Ausgabe eigener Mittel im allgemeinen sorgfältiger und sparsamer verfahren als bei Ausgaben, die von anderen getragen werden[23]; auf Kosten anderer ist man leichter großzügig.
Wenn der Bund abweichend von der hier vertretenen Auslegung des Art. 104a Abs. 1 ganz oder teilweise Zweckausgaben trägt, die die Länder verausgaben, müssen die Länder wenigstens für eine ordnungsgemäße Verwaltung haften. Ausgaben infolge nicht ordnungsmäßiger Verwaltung müssen ihnen zur Last fallen, damit sie aus eigenem finanziellen Interesse für eine ordnungsgemäße Verwaltung sorgen. Ob man die Bestimmungen über die Lastenverteilung bei den Zweckausgaben schon so auslegt, daß sie nur die Übernahme ordnungsgemäß zustandegekommener Ausgaben erfassen[24], oder ob man eine ausdrückliche Haftungsvorschrift für erforderlich hält (vgl. Art. 104a Abs. 5), ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung. In beiden Fällen muß der Bund die Ausgabenverwaltung der Länder überprüfen, wenn er die Übernahme fehlerhaft geleisteter Ausgaben vermeiden will. Er muß dazu von den Ländern über jeden einzelnen Verwaltungsvorgang Rechenschaft fordern[25]. Auf diese Weise wird nach den Ländern auch der Bund mit den Verwaltungsvorgängen befaßt. Die Folge ist eine unwirtschaftliche Vermehrung des Verwaltungsaufwands[26] und eine Zunahme der Bundesverwaltung. Auch kann es zum Streit zwischen Bund und Ländern kommen, ob einzelne Ausgaben rechtmäßig sind oder nicht. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen, die vor allem bei rechtlich schwierigen Fällen auftreten, bilden eine weitere Quelle für zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei Bund und Ländern. Das Bestreben des Bundes wird dahin gehen, seinen Einfluß schon vor Leistung der Ausgaben geltend zu machen. Die Länder werden dem nicht widersprechen, da sie auf diese Weise sicher gehen, die Ausgaben vom Bund erstattet zu erhalten.

---

23) ERICHSEN, S. 26; MAIER, S. 21; MÜLLER, AöR 83 S. 25 (37); SCHAROWSKY, S. 24.
24) So STURM, DöV 1966 S. 256 (263), zu Art. 120 Abs. 1.
25) Vgl. SCHULZE, DöV 1972 S. 409 (414).
26) SCHULZE, a.a.O.; SEEGER, DöV 1968 S. 781 (783).

Alle diese nachteiligen Folgen werden vermieden, wenn die ausgabenverwaltenden Länder alle Ausgaben tragen[27].

4. "Natürliche" Lastenverteilung im Bundesstaat

Wenn das Grundgesetz die Lastenverteilung überhaupt nicht besonders geregelt hätte, müßte jeder Staat seine Ausgaben selbst tragen. Mangels Anspruchsgrundlage könnte kein Staat Ansprüche auf Erstattung von Ausgaben geltend machen. Zu einer solchen "natürlichen" Lastenverteilung führt auch die hier vertretene Auslegung des Art. 104a Abs. 1.

IV. Einbeziehung der Entstehungsgeschichte

1. Vom Wortlaut her ist der Konnexitätsgrundsatz schon seit 1955 im Grundgesetz enthalten. Durch das Finanzreformgesetz wurde er an den Beginn des Finanzabschnitts gestellt. Der Gesetzgeber hat aber dabei die Vorschrift nicht nur umgestellt und verschiedene Sondervorschriften geschaffen, sondern erneut in seinem Willen aufgenommen und begründet. Daher kommt es entscheidend darauf an, was in diesem Gesetzgebungsverfahren geäußert worden ist. In diesen Äußerungen haben auch die Meinungsverschiedenheiten ihren Niederschlag gefunden, die bei der Auslegung des Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. bestanden. Daher hat dasjenige, was bei der Schaffung dieser Vorschrift im Gesetzgebungsverfahren geäußert worden ist, für die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 keine unmittelbare Bedeutung. Darüber hinaus nimmt die Bedeutung der Entstehungsgeschichte für die Auslegung ab, je länger sie zurückliegt.
Schon die Kommission für die Finanzreform hatte Art. 104a Abs. 1 in seiner heutigen Fassung vorgeschlagen[28]. Er wurde unverändert in den Regierungsentwurf übernommen[29], und die langwierigen parlamentarischen Auseinandersetzungen um das Finanzreformgesetz[30] ließen ihn unberührt.

---

27) Ebenso VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 38 zu Art. 104a.
28) Gutachten, Tz. 202.
29) BT-Drs. V/2861 S. 6.
30) U. a. zweimalige Anrufung des Vermittlungsausschusses, vgl. BT-Drs. V/3826 und V/4021.

In der Begründung des Regierungsentwurfs[31] heißt es nach einer kurzen Darstellung des Meinungsstreits über die Lastenverteilung bei der Ausführung von Bundesgesetzen: "Zutreffender Ansicht nach hat jedoch derjenige die Kosten für durch Bundesgesetze entstehende staatliche Ausgaben zu tragen, der die Verwaltungszuständigkeit für die Ausführung der Gesetze besitzt, weil erst durch die Erfüllung der Aufgaben Kosten entstehen". Zur Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 84 wird anschließend kurz festgestellt:[32] "Als Folge der bundesstaatlichen Verfassung ergibt sich daher aus der vollen Verwaltungszuständigkeit der Länder auch die volle Finanzverantwortung für die Ausführung dieser Bundesgesetze". Die verschiedenen Verwaltungsbefugnisse des Bundes nach Art. 84 werden in der Begründung des Finanzreformgesetzes, anders als in der des Finanzverfassungsgesetzes, nicht mehr erwähnt. Daraus kann man schließen, daß es bei der Lastenverteilung auf sie nicht ankommt. Unter Außerachtlassung der Ingerenzrechte des Bundes wird an die Verwaltungszuständigkeit der Länder die Pflicht zur Aufbringung aller Ausgaben geknüpft. Damit wird für die Pflicht zur Lastentragung auf die Verwaltungszuständigkeit nach außen abgestellt. Die Begründung des Finanzreformgesetzes stützt also die hier vertretene Auslegung.

2. In der Verfassungswirklichkeit gab es zur Zeit der Beratungen über die Finanzreform zahlreiche Fälle, in denen sich der Bund an Ausgaben der Länder beteiligte[33]. Große Programme, wie z. B. die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, wurden mit finanzieller Unterstützung des Bundes von den Ländern durchgeführt. Bundesbeteiligung an Länderaufgaben und Mischfinanzierung wurden unter der Geltung des Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. ständig praktiziert. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Mischfinanzierung war stets umstritten. Eines der erklärten Ziele der Finanzreform war daher eine klare Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Ländern[34]. Durch das Finanzreformgesetz wurden mehrere Vorschriften

---

31) BT-Drs. V/2861 Tz. 114.
32) BT-Drs. V/2861 Tz. 115.
33) Vgl. MEYERS, S. 5 ff.
34) Siehe Gutachten, S. 25 ff.

eingeführt, die eine Mischfinanzierung ausdrücklich vorschreiben oder erlauben, vgl. Art. 91a, 91b, 104a Abs. 3, 4. In Anbetracht der früheren Übung legen diese Vorschriften den Schluß nahe, daß der Gesetzgeber bei Mischfinanzierung eine besondere Vorschrift für notwendig hielt und daß die Mischfinanzierung nach Art. 104a Abs. 1 grundsätzlich ausgeschlossen sein sollte.

§ 8 Art. 104a Abs. 1 GG im System der Bestimmungen des X. Abschnitts des Grundgesetzes

Die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 kann nicht das Verhältnis zu den anderen Artikeln des Finanzabschnitts außer acht lassen. Es geht hier nicht mehr um sein Verhältnis zu den Sondervorschriften über die Lastenverteilung[1)], sondern zu den Bestimmungen, die die finanziellen Verhältnisse des Bundes im übrigen regeln. Dabei handelt es sich einmal um die Haushaltswirtschaft des Bundes, mit der sich die Art. 109-115 befassen. Zum anderen geht es um die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, die in Art. 106, 107 geregelt ist. Es ist zu prüfen, ob die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 mit ihnen zu vereinbaren ist. Keiner besonderen Beschäftigung bedarf es mit den Art. 105, 108, die keine typisch finanzwirtschaftlichen Regelungen darstellen. Sie treffen vielmehr Sonderbestimmungen über Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf dem Gebiet des Finanzwesens, die auch in den betreffenden Abschnitten des Grundgesetzes enthalten sein könnten.

I. Allgemeine Lastenverteilungsregel und Haushaltswirtschaft

1. Der Grundsatz der Haushaltstrennung (Art. 109 Abs. 1 GG)

Von besonderer Bedeutung ist das Verhältnis des Art. 104a Abs. 1 zu Art. 109 Abs. 1, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. So ist mehrfach die Ansicht geäußert worden, es stelle einen Eingriff in die Haushaltswirtschaft der Länder dar, wenn der Bund Gesetze erlassen könne, de-

1) Siehe dazu oben § 7 II.

ren Kosten die Länder vollständig tragen mußten[2]. Tatsächlich ist es heute so, daß ein großer Teil der Länderhaushalte durch Ausgaben festgelegt ist, die in Bundesgesetzen angeordnet sind. Andererseits kann man die Meinung vertreten, daß umgekehrt gerade die Beteiligung des Bundes an Ausgaben der Länder gegen Art. 109 verstößt.
Bei der Beurteilung des Verhältnisses von Art. 104a Abs. 1 zu Art. 109 Abs. 1 ist von Sinn und Zweck des Art. 109 Abs. 1 auszugehen, um seine Bedeutung zu ermitteln. Es ist offenbar, daß die Finanzwirtschaft des Bundes und die der Länder nicht unabhängig und beziehungslos nebeneinander stehen, sondern vielfältig miteinander verknüpft sind. Der Finanzausgleich, vor allem Art. 106 Abs. 4, schafft eine enge Verbindung dadurch, daß jede Veränderung des Bundesanteils an den Einnahmen eine entsprechende Änderung des Länderanteils zur Folge hat. Eine bedeutende mittelbare Abhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder zeigt sich darin, daß der Bund die Gesetzgebung über die wichtigsten Steuern hat und auf diesem Wege die Höhe der Einnahmen der Länder erheblich beeinflussen kann. Auf ähnlich mittelbare Weise nimmt der Bund Einfluß auf die Haushaltswirtschaft der Länder, wenn er ihnen durch Gesetz Ausgaben auferlegt. Oft hat der Bund bei der Verfolgung eines bestimmten Ziels die Wahl, ob er den Ländern über die Änderung eines Steuergesetzes Einnahmen entzieht oder durch ein neues Gesetz Ausgaben auferlegt. So können z. B. Schwerbeschädigte bei der Haltung von Kraftfahrzeugen auf zwei Arten unterstützt werden: Der Bund kann eine Befreiungsvorschrift in das Kraftfahrzeugsteuergesetz aufnehmen; den entstehenden Steuerausfall tragen wegen Art. 106 Abs. 2 die Länder. Der Bund kann aber auch in einem Gesetz die Zahlung von Zuschüssen an schwerbeschädigte Kraftfahrzeughalter vorsehen; diese Zuschüsse haben nach Art. 104a Abs. 1 die Länder aufzubringen. Finanzwirtschaftlich ist bei beiden Maßnahmen die gleiche Wirkung eingetreten: verminderte Einnahmen bei gleichbleibenden Ausgaben bzw. bei gleichbleibenden Einnahmen erhöhte Ausgaben. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß die Bedeutung des Art. 109 Abs. 1 auf den engeren Bereich der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes beschränkt ist[3]. Die mittelbare Beeinflussung der Finanzwirtschaft ist Folge der Zuständigkeitsvertei-

---

2) Von der HEIDE, DVBl 1953 S. 289 (290 f.); LUDWIG, StädteT 1953 S. 141.
3) BVerfG, U. v. 20. Februar 1952, BVerfGE 1 S. 117 (131); DAHL-GRÜN, S. 15 (19); PIDUCH, S. 78; STRICKRODT, Finanzverfassung, S. 14 f.; a. A. LUDWIG, StädteT 1953 S. 141 (142).

lung in der Bundesrepublik, besonders der Konzentration der Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund, und verstößt nicht gegen Art. 109 Abs. 1. Die Verpflichtung der Länder, alle Ausgaben aufgrund von Bundesgesetzen zu tragen, die sie nach Art. 84 ausführen, verletzt daher nicht den Grundsatz der Haushaltstrennung[4].

Dagegen erscheint es zweifelhaft, ob finanzielle Zuschüsse des Bundes an die Länder außerhalb der allgemeinen Einnahmenverteilung mit Art. 109 Abs. 1 vereinbar ist. Durch Zuschüsse werden die Haushalte des Bundes und der Länder unmittelbar miteinander verknüpft. Da die Höhe der Zuschüsse nicht verfassungsrechtlich festgelegt ist, sondern entweder zwischen Bund und Ländern vereinbart wird oder völlig im Ermessen des Bundes liegt, besteht eine erhebliche Abhängigkeit der Länder. Die Verknüpfung der Finanzwirtschaft wird auch an den Haushaltsplänen deutlich. Wenn die Länder Ausgaben verwalten, die der Bund ganz oder teilweise trägt, so müssen diese Ausgaben, falls nicht die Länder insoweit den Bundeshaushalt ausführen, in den Haushalten der Länder veranschlagt werden; der Zuschuß des Bundes wird als Einnahme ausgewiesen. Der Bund bedarf seinerseits zur Gewährung dieses Zuschusses einer Ausgabenermächtigung im Bundeshaushaltsplan. In Höhe des Zuschusses werden dieselben Mittel also in zwei öffentlichen Haushalten ausgewiesen. Dadurch wird das Volumen der öffentlichen Haushalte aufgebläht und ihre Aussagekraft eingeschränkt, vor allem wenn dieses Verfahren bei zahlreichen Ausgaben geübt wird. Außerdem geht aus dem Haushaltsplan des zuschußgewährenden Bundes nicht unmittelbar hervor, welche Aufwendungen Bund und Länder zusammen zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe erbringen. Aus den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und der Haushaltsklarheit[5] wird für den einzelnen Haushaltsplan das Verbot der Doppelveranschlagung abgeleitet. Ausgaben für den gleichen Zweck sollen nicht bei verschiedenen Titeln desselben Haushaltsplanes veranschlagt werden (vgl. § 17 Abs. 4 BHO). Ein entsprechender Grundsatz muß im Interesse der Klarheit und Überschaubarkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft für das Verhältnis des Bundeshaushalts zu den Länderhaushalten gelten[6]. Die zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe geleisteten Ausgaben dürfen

4) FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1952 S. 673 (678, Fn. 31); KÖTTGEN, StädteT 1952 S. 3 (4 f.).
5) Vgl. dazu MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 24 zu Art. 110.
6) So schon FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1948 S. 10 (14); ähnlich auch STRICKRODT, Finanzverfassung, S. 16 f.

grundsätzlich nur entweder beim Bund oder bei den Ländern veranschlagt werden. Dieses Ziel wird dadurch erreicht, daß jeder Staat die Ausgaben, die er leistet, in voller Höhe selbst trägt und keine zweckgebundenen Zuschüsse erhält. Das grundsätzliche Verbot zweckgebundener Finanzzuweisungen, vor allem das Verbot einer gemeinsamen Lastentragung, steht daher im Einklang mit Art. 109 Abs. 1[7]. Art. 109 Abs. 1 und Art. 104a Abs. 1 ergänzen einander. Die Forderung nach einer Trennung der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder ist inhaltsleer, wenn die Abgrenzung durch eine gemeinsame Lastentragung aufgehoben wird. Beide Vorschriften zusammen lassen den Willen des Grundgesetzes erkennen, die Finanzwirtschaft von Bund und Ländern soweit als möglich gegeneinander abzugrenzen[8]. Diese Trennung findet ihren Sinn darin, daß jeder für einen bestimmten Bereich die finanzwirtschaftliche Verantwortung trägt. Eine gemeinsame finanzielle Zuständigkeit verwischt das Verantwortungsbewußtsein.

2. Ausführung des Haushaltsplans und Kontrolle der Haushaltsführung

Bedenken gegen eine Finanzierung fremder Ausgaben bestehen auch im Hinblick auf die Ausführung des Haushaltsplans und die Kontrolle der Haushaltsführung. Durch den Bundeshaushaltsplan, der alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes enthält und nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird, werden die Bundesregierung und die Bundesbehörden zu Ausgaben ermächtigt. Die Bundesregierung trägt gegenüber dem Bundestag die parlamentarische Verantwortung für die ordnungsmäßige, dem Haushaltsplan und dem materiellen Recht entsprechende Verwendung dieser Mittel. Der Bundestag hat daher ein umfassendes Kontrollrecht bezüglich der Haushaltsführung[9]. Die Kontrolle wird dadurch verwirklicht, daß der Bundesminister für Finanzen nach Art. 114 Abs. 1 dem Bundestag und dem Bundesrat über alle Einnahmen und Ausgaben im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung

---

7) LUDWIG, StädteT 1953 S. 141 (142).
8) Vgl. HENRICHS, S. 91: "Alle diese Bestimmungen (sc.: im X. Abschnitt des Grundgesetzes) atmen das Bemühen, Bund und Länder soweit wie möglich voneinander finanziell unabhängig zu machen".
9) ERICHSEN, S. 25 f.

Rechnung zu legen hat. Die Rechnung wird im einzelnen nach Art. 114 Abs. 2 vom Bundesrechnungshof geprüft, der dem Bundestag darüber berichtet und insoweit als Hilfsorgan einer gesetzgebenden Körperschaft tätig wird[10]. Dabei wird geprüft, ob das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind (§ 90 Nr. 1 BHO) und ob Einnahmen und Ausgaben begründet sind (vgl. § 90 Nr. 2 BHO). Einnahmen und Ausgaben müssen mit den sie betreffenden Rechtsätzen, auch den sachlich-rechtlichen, und Verwaltungsvorschriften im Einklang stehen[11]. Die Rechnungsprüfung umfaßt damit eine Verwaltungskontrolle[12]. Die Bundesregierung kann aber eine umfassende Verantwortung für die Ausgabenverwaltung nur dann übernehmen, wenn sie diese in bundeseigener Verwaltung führt[13]. Besonders deutlich wird dies bei der Leistung von Ausgaben durch die Länder zu Lasten des Bundeshaushalts: Obwohl der Bundeshaushaltsplan Bundesbehörden zu Ausgaben ermächtigt, werden die Ausgaben tatsächlich durch Landesbehörden verwaltet. Auch bei der Gewährung zweckgebundener Finanzzuweisungen werden die einzelnen Ausgaben von Landesbehörden festgesetzt.

Die Bundesregierung hat allerdings verschiedene Möglichkeiten, auf die Verwaltungsführung der Länder und damit auf die Höhe der Ausgaben Einfluß zu nehmen (vgl. z. B. Art. 84 Abs. 2, 5). Der Bund hat aber nicht das Recht, die Verwaltung völlig an sich zu ziehen und jede Ausgabenentscheidung selbst zu treffen; dem steht die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung entgegen, die diese Aufgabe den Ländern zuweist. Die Bundesregierung kann daher eine fehlerhafte Mittelverwendung nicht ausschließen und ist nicht in der Lage, die umfassende Etatverantwortung für diese Ausgaben zu übernehmen. Die Länder werden durch Maßnahmen des Bundes zwar in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt. Sie können sich aber gegen rechtswidrige Maßnahmen des Bundes wehren; im übrigen unterliegt die gesamte Ausgabenverwaltung ihrem Einfluß. Sie können die volle Verantwortung für eine fehlerfreie Mittelverwendung übernehmen. Das Prinzip der parlamentarischen Etatverantwortung gebietet es daher, grundsätzlich den Verwaltungsträger mit den Ausgaben zu belasten[14], also ein Auseinanderfallen von Lastenverteilung und Ausgabenverwaltung zu vermeiden. Dieser Forderung wird Art. 104a Abs. 1 gerecht.

10) KAREHNKE, DöV 1972 S. 145 (150); MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 24 zu Art. 114.
11) KAREHNKE, a.a.O., S. 152.
12) KAREHNKE, a.a.O., S. 150; MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 14, 16 zu Art. 114.
13) Vgl. STURM, DöV 1968 S. 466 (467).
14) ERICHSEN, S. 26; KRAUSE, DöV 1955 S. 278 (279); VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 44 zu Art. 104a.

Die Praxis in der Bundesrepublik hat dagegen dieser Forderung nicht immer Rechnung getragen. Der Bund hat sich im großen Umfang an Ausgaben der Länder beteiligt. Er hat dabei zwei Wege gefunden, um sich zusätzlichen Einfluß auf die Verwendung seiner Mittel zu verschaffen. Durch das im Ersten Überleitungsgesetz vorgesehene sogenannte haushaltsrechtliche Weisungsrecht hat er sich weitgehenden Einfluß auf die Ausgabenentscheidung gesichert. Auf die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Erweiterung des Bundeseinflusses wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen[15]. Weiterhin hat der Bund seine Kontrollrechte gegenüber den Ländern erweitert. Nach § 91 BHO ist der Bundesrechnungshof berechtigt, bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, also auch bei den Ländern[16], zu prüfen, wenn sie

"1. Teile des Bundeshaushaltsplans ausführen oder vom Bund Ersatz von Aufwendungen erhalten,
2. Bundesmittel ... verwalten oder
3. vom Bund Zuwendungen erhalten".

Diese Erweiterung der Prüfungszuständigkeit des Bundesrechnungshofs ist gegenüber den Ländern bedenklich, weil sie in den Bereich hineinreicht, den die Rechnungshöfe der Länder prüfen. Denn die Landesrechnungshöfe sind zur Prüfung aller Ausgaben der Länder zuständig, ohne Rücksicht darauf, ob der Bund diese Ausgaben erstattet. Auch wenn eine derartige doppelte Prüfungszuständigkeit, wie sie in § 93 BHO näher geregelt ist, rechtlich zulässig ist, führt sie praktisch zu einem vermehrten Aufwand. Durch das haushaltsrechtliche Weisungsrecht und die erweiterte Prüfungszuständigkeit des Bundesrechnungshofs werden die Rechte des Bundes im Verhältnis zu den Ländern bedenklich erweitert; es wird in den Zuständigkeitsbereich der Länder eingegriffen. Notwendig werden diese Maßnahmen nur infolge der Abweichung von dem Grundsatz, daß Ausgabenverwaltung und Lastentragung übereinstimmen sollen. Sie wurden eingeführt, um dem Bund bei dieser Gestaltung größeren Einfluß auf die Verwendung seiner Mittel einzuräumen, damit er seiner parlamentarischen Etatverantwortung gerecht werden kann[17]. Die verfassungsrechtlichen Be-

15) Siehe oben § 7 III 2.
16) Vgl. PIDUCH, Bundeshaushaltsrecht, Anm. 4 zu § 91 BHO.
17) Vgl. dazu auch SEEGER, DöV 1968 S. 781 (787).

denken, die gegen diese Maßnahmen geltend zu machen sind, zeigen, daß der Fehler schon bei der Ursache liegt, nämlich dem Auseinanderfallen von Ausgabenverwaltung und Lastentragung.

3. Die Zustimmungsbedürftigkeit finanzwirksamer Gesetze nach Art. 113 GG

Nach Art. 113 bedürfen alle Gesetze, die den Bundeshaushaltsplan zusätzlich belasten, der Zustimmung der Bundesregierung. Aus Art. 104a Abs. 1 ergibt sich, daß im Regelfall der Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 84 alle Ausgaben die Haushalte der Länder belasten. Aus dem Wortlaut und aus der systematischen Stellung des Art. 113 - er regelt die finanziellen Verhältnisse des Bundes - ist zu schließen, daß die Bundesregierung hier nur im Interesse der Bundesfinanzen tätig werden kann[18]. Er gewährt der Bundesregierung keine Rechte gegenüber Gesetzen unter dem Gesichtspunkt, daß die Haushalte der Länder belastet werden. Das Zustimmungserfordernis könnte man dann, wenn ausgabenwirksame Gesetze die Länder belasten, allenfalls mit folgender Überlegung begründen: Durch die für die Länder entstehenden Ausgaben kann das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich verändert werden mit der Folge, daß die Einnahmenverteilung gemäß Art. 106 Abs. 4 zugunsten der Länder zu ändern ist. Mit der Begründung, daß das Gesetz somit für die Zukunft mittelbar Einnahmeminderungen für den Bund mit sich bringt, könnte man das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung rechtfertigen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß die Einnahmeminderung in diesen Fällen unmittelbar erst durch ein Gesetz nach Art. 106 Abs. 4 eintritt. Bevor nicht ein entsprechendes Gesetz erlassen ist, steht zudem nicht fest, ob und in welcher Höhe die Bundesfinanzen berührt werden. Denn die Änderung der Einnahmenverteilung nach Art. 106 Abs. 4 ist nicht allein von der Belastung mit Ausgaben abhängig, sondern von der Entwicklung der Gesamtfinanzlage. Bei guter finanzieller Verfassung der Länder braucht eine Belastung mit Ausgaben keine Folgen nach Art. 106 Abs. 4 zu haben. Die möglichen mittelbaren finanziellen Auswirkungen eines Bundesgesetzes, dessen Ausgaben die Länder tragen, begründen somit

18) HENRICHS, S. 91; KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (363).

nicht das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung aus Art. 113, weil die Bundesfinanzen nicht unmittelbar betroffen sind. Die einschränkende Wirkung, die Art. 113 für den Bundesgesetzgeber bedeutet, entfällt in einem großen Bereich. Der Bundesgesetzgeber kann "leichter" Gesetze erlassen, die für die Länder Ausgaben mit sich bringen, als solche, die den Bundeshaushaltsplan belasten[19].

Ob dies mit Art. 113 zu vereinbaren ist, muß nach seinem Sinn und Zweck beurteilt werden. Darüber gab es unter der Geltung des Art. 113 a. F., in dem Einnahmeminderungen nicht erwähnt waren, Meinungsverschiedenheiten. Unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte wurde die Meinung vertreten, durch Art. 113 solle das Parlament auch zur Sparsamkeit angehalten werden[20]. Dieser Zweck wird verfehlt, soweit der Bund ohne Einschränkung Gesetze erlassen kann, deren Kosten nach Art. 104a Abs. 1 die Länder zu tragen haben. Nach anderer Ansicht[21] hat Art. 113 nur die Sicherung des Haushaltsgleichgewichts im Bund zum Ziel. Auf die Auslegung des Art. 113 n. F. kann nicht ohne Einfluß bleiben, daß jetzt der Ausgabenvermehrung die Einnahmeminderung gleichgestellt ist.

Durch den Zustimmungsvorbehalt für einnahmemindernde Gesetze wird der Gesetzgeber nicht zur Sparsamkeit angehalten. Daher ist heute davon auszugehen, daß der Zweck des Art. 113 darin besteht, das Haushaltsgleichgewicht im Bund zu sichern[21]. Dieser Zweck wird durch Bundesgesetze, die nach Art. 104a Abs. 1 die Länderhaushalte belasten, nicht berührt. Die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 dahin, daß die Kosten von Gesetzen, die nach Art. 84 von den Ländern ausgeführt werden, von den Ländern zu tragen sind, steht somit nicht im Widerspruch zu Art. 113. Art. 113 hat Bedeutung ausschließlich für die Fälle, in denen der Bundeshaushalt betroffen ist, z. B. Art. 104a Abs. 2, 3.

Im übrigen ist zweifelhaft, ob Art. 113 überhaupt eine wirksame Schranke gegen ausgabenwirksame Gesetze darstellt. Soweit ersichtlich, hat die Bundesregierung nur einmal im Jahre 1953 die nach Art. 113 erforderliche Zustimmung versagt[22]. Dagegen hat sie allein im

---

19) Auch die Zustimmung des Bundesrates ist allein aus diesem Grund nicht erforderlich; siehe die Ausführungen zu Art. 104a Abs. 3 (unten § 11). Vgl. dazu auch KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (363).

20) Nachweise bei HENRICHS, S. 49 f.; vgl. auch HENLE, DöV 1966 S. 608 (613): "Ausgabenbremse".

21) KAREHNKE, DVBl 1972 S. 811 (812); so schon HENRICHS, S. 55, und VIALON, Haushaltsrecht, S. 224 f., zu Art. 113 a. F.

22) Vgl. MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 2 zu Art. 113.

Wahljahr 1965 ausweislich des Bundesgesetzblattes I in 25 Fällen ihre Zustimmung erteilt[23]. Das hat sich auch mit der Neufassung des Art. 113 nicht geändert. Im Jahre 1970 hat die Bundesregierung ausweislich des Bundesgesetzblattes I in 13 Fällen ihre Zustimmung nach Art. 113 gegeben[24]. Die Ursache für diese Verfassungswirklichkeit liegt in der Eigenart unseres parlamentarischen Systems begründet. In der Bundesrepublik ist es üblich, daß die Regierung eng mit der sie tragenden Mehrheit des Bundestages zusammenarbeitet. Ein Gegeneinander von Parlament und Regierung ist in der Verfassungswirklichkeit kaum vorhanden. Daher hat Art. 113, der dieses Gegeneinander voraussetzt, nur geringe praktische Bedeutung. Auch aus diesem Grunde besteht kein Anlaß, bei der Auslegung des Art. 104a Abs. 1 auf Art. 113 Rücksicht zu nehmen und dem Bund stets einen Teil der durch seine Gesetze verursachten Ausgaben aufzuerlegen, um den Anwendungsbereich des Art. 113 zu erweitern.

II. Allgemeine Lastenverteilungsregel und Einnahmenverteilung

Die gefundene Auslegung des Art. 104a Abs. 1 ist auch im Hinblick auf die Einnahmenverteilung zu überprüfen. Wenn der Bund Gesetze erlassen kann, deren Ausführung die Länder mit Ausgaben belastet, so verfügt er praktisch über die den Ländern zur Verfügung stehenden Einnahmen. Mit neuen Gesetzen dieser Art verändert er das Verhältnis ihrer Einnahmen und Ausgaben. Daraus ergibt sich die Frage, ob nicht der Bund solche Ausgaben ganz oder teilweise übernehmen muß, um die Länder finanziell zu entlasten. Daran schließt sich die weitere Überlegung an, ob der Bund sich nicht auch an Ausgaben der Länder im Gebiet der gesetzesfreien Verwaltung beteiligen kann oder muß, wenn eine Aufgabe die Finanzkraft einzelner oder aller Länder übersteigt und ihre ordnungsgemäße Wahrnehmung nicht gesichert ist. Hier ist beispielsweise an die Finanzierung des Bildungswesens, von Umweltschutzmaßnahmen oder Verkehrseinrichtungen zu denken. Bei diesen Fragen geht es darum, ob und inwieweit die finanzielle Leistungs-

23) BGBl 1965 I S. 139, 146, 223, 501, 589, 617, 806, 919, 968, 977, 980, 981, 1016, 1028, 1041, 1050, 1088, 1202, 1209, 1213, 1231, 1252, 1341, 1349, 1465.
24) BGBl 1970 I S. 123, 126, 254, 343, 834, 918, 919, 929, 1032, 1098, 1302, 1774, 1875.

fähigkeit von Bund und Ländern bei der Lastenverteilung berücksichtigt werden kann oder ob dieser Gesichtspunkt bei der Lastenverteilung außer Betracht bleiben muß und allein bei der Einnahmenverteilung zu berücksichtigen ist.

1. Finanzierungsmaßnahmen widersprechen der Einnahmenverteilung

Jede Beteiligung des Bundes an Ausgaben der Länder wird durch Zahlungen zwischen Bund und Ländern verwirklicht, die außerhalb der Einnahmenverteilung stattfinden. Solche Zahlungen verursachen nicht nur zusätzlichen Verwaltungsaufwand[25], sondern erschweren auch die Übersicht über die finanziellen Verhältnisse zwischen Bund und Ländern. Wenn jeder Staat seine Ausgaben selbst trägt, findet der finanzielle Ausgleich allein im Wege der Einnahmenverteilung statt. Damit ist eine klare Ordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern gewährleistet. Es ist daher Aufgabe der Einnahmenverteilung, des allgemeinen Finanzausgleichs also, Bund und Ländern die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Bestreitung ihrer Ausgaben benötigen. Finanzierungsmaßnahmen, insbesondere zweckgebundene Finanzzuweisungen, stehen grundsätzlich im Widerspruch zur Einnahmenverteilung; wenn sich der Bund an Ausgaben der Länder beteiligt, wird dadurch deutlich, daß die Einnahmenverteilung der Korrektur bedarf.
Eine Änderung der Einnahmenverteilung ist in Art. 106 Abs. 4 S. 1 durch Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer vorgesehen. Art. 106 Abs. 4 S. 2 gestattet auch Finanzzuweisungen des Bundes, wenn den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Belastungen auferlegt werden. Es ist zweifelhaft, ob es sich dabei um eine Regelung der Einnahmenverteilung - dafür spricht die Stellung der Vorschrift - oder - wegen der Bezugnahme auf bestimmte Mehrbelastungen - der Lastenverteilung handelt. Die Gewährung von Finanzzuweisungen ist wahlweise anstelle einer Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer vorgesehen[26]. Daher müssen neben den besonderen Voraussetzungen des S. 2 auch die Voraussetzungen des S. 1 vorliegen. Es genügt also nicht jede Mehrbelastung, sondern sie muß so erheblich sein, daß sie das Verhältnis zwischen den Ein-

25) So auch FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1955 S. 261 (263).
26) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 34 (unter bb) zu Art. 106.

nahmen des Bundes und der Länder wesentlich verändert. Außerdem sind die für eine Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses geltenden Grundsätze in Art. 106 Abs. 3 S. 4 zu beachten. Das kann dazu führen, daß eine Mehrbelastung nicht vollständig ausgeglichen wird[27]. Der Betrag der Mehrbelastung ist zwar Ausgangspunkt für die Bemessung der Finanzzuweisungen. Ein Ausgleich findet aber nur statt, wenn die Voraussetzungen für eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses vorliegen, und nur in dem durch Art. 106 Abs. 3 S. 4 gebotenen Umfang. Diese Gesichtspunkte sind typisch und sachgerecht für die Einnahmenverteilung, nicht aber für die Lastenverteilung hinsichtlich bestimmter Ausgaben. Die Finanzzuweisungen sind letztlich also nur dann und in dem Umfang zu gewähren, in dem anderenfalls das Beteiligungsverhältnis an der Umsatzsteuer - unzweifelhaft ein Element der Einnahmenverteilung - geändert werden müßte. Durch Finanzzuweisungen nach Art. 106 Abs. 4 S. 2, 3 werden nicht bestimmte Ausgaben übernommen, sondern es wird eine durch Bundesgesetz verursachte Verschlechterung der Finanzkraft ausgeglichen. Dies zeigt sich besonders deutlich in dem Fall, daß durch ein Bundesgesetz Mindereinnahmen verursacht werden. Hier können die Finanzzuweisungen gar nicht zur Deckung bestimmter Ausgaben, sondern nur zum Ausgleich wegfallender Einnahmen bestimmt sein. Es handelt sich daher bei Art. 106 Abs. 4 S. 2, 3 ihrer Stellung entsprechend um eine Regelung der Einnahmenverteilung. Ihr Zweck ergibt sich aus der Einschränkung, daß Finanzzuweisungen nur bei einer Mehrbelastung gewährt werden dürfen, die auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. Darin kommt der Gedanke zum Ausdruck, daß in solchen Fällen anstelle einer zweimaligen Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer für den betreffenden Zeitraum Finanzzuweisungen gewährt werden können. Eine solche Möglichkeit stellt eine nützliche Ergänzung der Vorschriften über die Einnahmenverteilung dar.

Aus der Regelung in Art. 106 Abs. 4 S. 2 kann man einen wichtigen Hinweis für das Verhältnis der Einnahmenverteilung zur Übernahme von Ausgaben entnehmen. Art. 106 Abs. 4 S. 2 geht davon aus, daß der Bund den Ländern durch Bundesgesetz Ausgaben auferlegen kann[28]; da eine ausdrückliche Vorschrift fehlt, muß sich das aus Art. 104a Abs. 1 ergeben. Das gleiche Ergebnis wurde im Rahmen der systemati-

27) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 35 zu Art. 106.
28) ERICHSEN, S. 24.

schen Auslegung aus Art. 104a Abs. 3 S. 1 gewonnen[29]. Mehrbelastungen aufgrund von Bundesgesetzen sind nicht schon nach Art. 104a Abs. 1 vom Bund zu übernehmen, sondern nur bei der Einnahmenverteilung im Rahmen des Art. 106 Abs. 4 zu berücksichtigen. Aus der Einschränkung in Art. 106 Abs. 4 S. 2, daß Finanzzuweisungen nur bei zeitlich begrenzten Mehrbelastungen gewährt werden dürfen, ergibt sich weiter, daß im Regelfall der Ausgleich im Wege einer Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer erfolgen soll. Da Art. 106 Abs. 4 S. 2 eine Kann-Bestimmung ist, kann der Bund sogar dann, wenn seine Voraussetzungen vorliegen, nach Art. 106 Abs. 4 S. 1 verfahren. Die Gewährung von Finanzzuweisungen stellt danach eine Ausnahme dar. Diese in Art. 106 Abs. 4 zum Ausdruck kommende Wertung verliert ihre Bedeutung, wenn es dem Bund nach Art. 104a Abs. 1 allgemein gestattet ist, Ausgaben der Länder durch Finanzzuweisungen ganz oder teilweise zu übernehmen. Mit der Regelung in Art. 106 Abs. 4 steht dagegen im Einklang, daß die Länder grundsätzlich alle ihre Ausgaben selbst tragen und daß ein Ausgleich nur bei der Zuweisung der Einnahmen stattfindet.

2. Ausreichende Möglichkeiten zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft

Wenn zweckgebundene Finanzzuweisungen vermieden werden sollen, müssen genügend andere Möglichkeiten bestehen, um die Einnahmen von Bund und Ländern ihrer Belastung mit Ausgaben anzupassen. Werden die Bestimmungen des Grundgesetzes dieser Forderung gerecht, brauchen Überlegungen der Finanzausstattung bei der Lastenverteilung grundsätzlich nicht berücksichtigt zu werden. Unterschiede in der Finanzkraft können in zwei Richtungen auftreten: Die Finanzkraft des Bundes kann von derjenigen der Ländergesamtheit abweichen und die Finanzkraft der einzelnen Länder untereinander kann verschieden groß sein.

a) Im ersten Fall ist nach Art. 106 Abs. 4 zu verfahren. Die Verteilung der Einnahmen ist zu ändern, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Bei Eintritt dieser Voraussetzung ist der Bund ver-

29) Siehe oben § 7 II.

pflichtet, die Einnahmenverteilung durch Bundesgesetz nach Art. 106 Abs. 4 zu ändern[30]. Ob die Einnahmenverteilung geändert werden muß oder ob eine vorgenommene Änderung zu Unrecht erfolgt ist, ist rechtlich nachprüfbar und kann Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem Bundesverfassungsgericht sein[31]. Art. 106 Abs. 4 reicht daher aus, um die Einnahmen von Bund und Ländern einem wechselnden Finanzbedarf anzupassen. Es bedarf insbesondere nicht zweckgebundener Finanzzuweisungen des Bundes aufgrund von Art. 104a Abs. 1, um Mängel in der Finanzausstattung der Gesamtheit der Länder zu beheben. Wenn der Bund seine finanzielle Beteiligung anbietet oder fordert, so ist dies vielmehr ein Zeichen dafür, daß die Aufteilung der Finanzmasse zwischen Bund und Ländern nicht dem beiderseitigen Finanzbedarf entspricht.

b) Eine unterschiedliche Finanzkraft der Länder beruht darauf, daß in einzelnen Ländern geringere Einnahmen oder höhere Ausgaben als im Länderdurchschnitt anfallen. Um eine gleichmäßige Entwicklung aller Gliedstaaten im Bundesstaat zu gewährleisten, müssen Unterschiede in der Finanzkraft angemessen ausgeglichen werden. Es ist fraglich, ob eine Lastenübernahme oder eine Lastenbeteiligung aufgrund von Art. 104a Abs. 1 dazu geeignet ist. Eine solche Lastenbeteiligung oder Lastenübernahme müßte gegenüber allen Ländern gleich sein; der Bund müßte allen Ländern denselben Vom-Hundert-Satz bestimmter Ausgaben erstatten. Für eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder durch eine der Finanzkraft entsprechende unterschiedliche Beteiligung des Bundes bietet Art. 104a Abs. 1 auf keinen Fall eine Rechtsgrundlage. Die gleichmäßige Beteiligung an bestimmten Ausgaben verändert aber im allgemeinen nicht die unterschiedliche Finanzkraft der Länder, da alle Länder verhältnismäßig gleich entlastet werden.
Etwas anderes gilt für die Beteiligung an solchen Ausgaben, die in den finanzschwachen Ländern in überdurchschnittlicher Höhe anfallen. So entstehen z. B. Ausgaben zur Förderung der Landwirtschaft gerade in den Ländern in besonderer Höhe, die infolge ihrer landwirtschaftlichen Struktur eine schwächere Ertragskraft haben. Beteiligt sich der Bund an diesen Ausgaben, so wirkt sich die Beteiligung bei den

30) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 30 zu Art. 106.
31) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 30 f. zu Art. 106.

Ländern, in denen diese Ausgaben besonders hoch sind, verhältnismäßig stärker aus, so daß ihre Finanzkraft stärker angehoben wird als die der Länder, in denen diese Ausgaben nur geringfügig sind. Nur bei solchen Ausgaben ist also eine Bundesbeteiligung - auch wenn sie allen Ländern gegenüber verhältnismäßig gleich hoch ist - geeignet, einen Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern zu bewirken.

Von der Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern geht auch das Grundgesetz aus. Durch den sog. horizontalen Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Anders als die Ertragskraft wird die Finanzkraft nicht nur durch die Höhe der Einnahmen, sondern durch das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben bestimmt. Für die Einbeziehung der Ausgaben spricht zusätzlich, daß am Ende des Art. 107 Abs. 2 S. 1 ausdrücklich der Finanzbedarf der Gemeinden erwähnt wird[32]. Im Wege des Art. 107 Abs. 2 S. 1 kann daher die unterschiedliche Finanzkraft der Länder, gleich ob sie ihre Ursache in unzulänglichen Einnahmen oder in übermäßigen Ausgaben hat, angemessen ausgeglichen werden. Der horizontale Finanzausgleich ist ein Einnahmen- und Lastenausgleich[33]. Die finanzschwachen Länder sind dadurch geschützt, daß der Bund verpflichtet ist, einen horizontalen Finanzausgleich herbeizuführen. Daneben hat der Bund die Möglichkeit, den leistungsschwachen Ländern aus seinen Mitteln Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren (Art. 107 Abs. 2 S. 3). Schließlich können schon bei der Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer Ergänzungsanteile für die ertragsschwachen Länder vorgesehen werden (Art. 107 Abs. 1 S. 4). Es ist somit wegen der umfassenden Regelung in Art. 107 weder zulässig noch notwendig, Gesichtspunkte eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern bei der Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 zu berücksichtigen.

Wenn die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder zu groß sind, kann eine Ausgleichung im Wege des horizontalen Finanzausgleichs unangemessen sein[34]. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder geht

---

32) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 33 zu Art. 107.
33) Vgl. HETTLAGE, FinArch. N. F. 14 S. 405 (413).
34) Dazu FEUCHTE, DöV 1968 S. 456 (460 f.); PATZIG, AöR 92 S. 297 (344 f.).

heute weitgehend auf die ungünstige Gliederung des Bundesgebietes in Länder zurück, die sich in Größe, Bevölkerungsdichte und Wirtschaftsstruktur erheblich unterscheiden. Dies wird deutlich, wenn man z. B. die Flächenstaaten Saarland und Nordrhein-Westfalen miteinander oder den Flächenstaat Schleswig-Holstein mit dem Stadtstaat Hamburg vergleicht. Der Grundgesetzgeber war sich der unzureichenden Gliederung des Bundesgebietes bewußt und hat deshalb dem Bundesgesetzgeber in Art. 29 den Auftrag gegeben, das Bundesgebiet mit folgender Zielrichtung neu zu gliedern:

"Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können" (Art. 29 Abs. 1 S. 2).

Die Leistungsfähigkeit der Länder wird vor allem durch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit bestimmt, die daher bei der Neugliederung maßgeblich zu berücksichtigen ist[35]. Durch die Neugliederung können die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder weitgehend beseitigt werden[36]. Eine völlige Gleichschaltung aller Länder wird sich dabei nicht ergeben, weil die finanzielle Leistungsfähigkeit nur einer der Gesichtspunkte ist, die zu berücksichtigen sind. Soweit aber dann noch merkliche Unterschiede in der Finanzausstattung der Länder bestehen, können sie im Wege des horizontalen Finanzausgleichs angemessen ausgeglichen werden. Wenn die Finanzkraft der Länder stark voneinander abweicht, ist das ein Zeichen für die unzweckmäßige Gliederung des Bundesgebietes. Vom Standpunkt eines lebensfähigen Föderalismus ist dann die Neugliederung nach Art. 29 der beste Weg, um die Finanzkraft der Länder stärker anzugleichen. Die Verlagerung von Ausgaben auf den Bund ist keine sachgerechte Lösung, sondern eine Umgehung des Verfassungsauftrags in Art. 29 Abs. 1. Seine Verwirklichung ist, wie die Geschichte der Neugliederungsbemühungen zeigt, politisch schwierig[37]. Deswegen leben die Länder eher mit Zuschüssen des Bundes - so viele nachteilige Folgen damit auch verknüpft sind -, als daß sie mit einer Neugliederung ihre Existenz aufs Spiel setzen.

---

35) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 35 zu Art. 29.
36) Vgl. RUDOLF, S. 41; SEEGER, DöV 1968 S. 781 (783); ausführliche Berechnungen dazu bringt WICK, DöV 1971 S. 109 ff.
37) Vgl. RUDOLF, Föderalismus und Neugliederung, DöV 1971 S. 28 (29).

3. Mittelbare Finanzverantwortung des Bundes

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, daß es weder möglich noch notwendig ist, bei der Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 den Gesichtspunkt der finanziellen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Der Bund ist weder berechtigt noch verpflichtet, Ausgaben der Länder mit dieser Begründung zu übernehmen. Damit ist der Bund aber nicht von jeglicher Finanzverantwortung gegenüber den Ländern freigestellt. Er ist als Gesetzgeber des Finanzausgleichs verpflichtet, die Finanzkraft der Länder nach Art. 106 Abs. 4 und Art. 107 den finanziellen Erfordernissen, die einerseits von den Einnahmen, andererseits von den Ausgaben bestimmt werden, anzupassen[38]. Diese Grundsätze gelten vor allem dann, wenn der Bund den Ländern durch Bundesgesetz neue Ausgaben auferlegt. Die Finanzverantwortung des Bundes ist dabei nicht unmittelbar derart, daß er Ausgaben der Länder selbst tragen muß; sie ist mittelbar[39] und besteht darin, daß er nötigenfalls nach den Vorschriften über den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich die Einnahmenverteilung - auch zu seinen Lasten - ändern muß. Damit ist gewährleistet, daß der Bund die Länder nicht ohne Rücksicht auf ihre Finanzausstattung mit Ausgaben belastet oder ihnen durch Änderung von Steuergesetzen Einnahmen entzieht.

§ 9 Anwendungsbereich, Rechtskontrolle und Bedeutung des Art. 104a Abs. 1 GG

I. Anwendung des Art. 104a Abs. 1 GG über das Bund-Länder-Verhältnis hinaus ?

1. Unzweifelhaft betrifft Art. 104a Abs. 1 das gesamte Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Fraglich ist dagegen, ob die Vorschrift auch im Verhältnis der einzelnen Länder zueinander gilt. Mit ihrem Wortlaut ist eine solche Auslegung zu vereinbaren[1]. Die Auslegung des Art. 104a Abs. 1 bezog sich aber auf das Bund-Länder-Verhältnis.

---

38) PATZIG, AöR 86 S. 245 (249 f.).
39) So auch ERICHSEN, S. 30 f.; ähnlich schon FISCHER-MENSHAUSEN, DöV 1953 S. 229.
1) Vgl. MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 19 zu Art. 109, zu der entsprechenden Frage bei Art. 109; bei Art. 104a Abs. 1 wird die Frage nicht erörtert.

Der gefundene Lastenverteilungsgrundsatz kann nicht einfach auf das Verhältnis der Länder untereinander übertragen werden, weil dieses Verhältnis von ganz anderer Art ist. Der Bund hat zahlreiche Möglichkeiten, auf die Ausgabenverwaltung der Länder Einfluß zu nehmen. Der Lastenverteilungsgrundsatz sollte in allen Fällen eine eindeutige Lastenzuordnung ermöglichen. Daneben sollte er eine Erweiterung des Bundeseinflusses über den verfassungsrechtlich vorgesehenen Umfang hinaus verhindern. Ein Zusammenwirken der Länder sieht das Grundgesetz nicht ausdrücklich vor. Im allgemeinen besteht über die Aufbringung der Ausgaben eines Landes im Verhältnis zu den anderen Ländern kein Zweifel. Auch ist nicht zu befürchten, daß einzelne Länder durch zweckgebundene Finanzzuweisungen anderer Länder von diesen abhängig werden. Daher gilt Art. 104a Abs. 1 mit seinem für das Bund-Länder-Verhältnis festgestellten Inhalt weder unmittelbar noch entsprechend für das Verhältnis der Länder untereinander[2]. Ob in diesem Verhältnis ein ähnlicher Grundsatz gilt, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht erörtert werden. Dazu bedarf es eingehender Untersuchungen, die auch die Zulässigkeit einer Zusammenarbeit der Länder überhaupt einbeziehen müssen.

2. Eine unmittelbare Anwendung des Art. 104a Abs. 1 auf das Verhältnis der Länder zu den Gemeinden ist schon nach seinem Wortlaut ausgeschlossen, so daß allenfalls eine sinngemäße Anwendung in Betracht kommt. Ähnlich wie Bund und Länder wirken auch Länder und Gemeinden auf vielfältige Weise bei der Erfüllung von Aufgaben zusammen; die Gemeinden werden z. B. zur Ausführung von Gesetzen herangezogen. Es muß Klarheit bestehen, ob das Land oder die Gemeinden die entstehenden Ausgaben tragen müssen. Die Notwendigkeit einer Regelung der Lastenverteilung besteht also. Dagegen ist zweifelhaft, ob der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 dazu herangezogen werden kann. Das Verhältnis der Länder zu den Gemeinden ist wiederum von ganz anderer Art als das des Bundes zu den Ländern. Bei den Gemeinden handelt es sich nicht um Gebietskörperschaften mit Staatseigenschaft. Ihre Rechtsstellung ist in Art. 28 besonders geregelt. Diese Bestimmung sichert den Gemeinden einen unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltung, zu dem auch die Finanzhoheit ge-

2) A. A. VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 67 zu Art. 104a.

hört; die kommunale Selbstverwaltung darf nicht durch die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden in Frage gestellt werden[3]. Aus Art. 104a Abs. 1 ergeben sich darüber hinaus keine Richtlinien für die Lastenverteilung zwischen Ländern und Gemeinden[4].

II. Rechtskontrolle der Lastenverteilung

Die Bedeutung einer Bestimmung des Grundgesetzes hängt auch davon ab, ob ihre Einhaltung durch das Bundesverfassungsgericht überprüft werden kann. Die Verwaltungszuständigkeit nach außen, die Grundlage der Lastenverteilung, ist nach Art. 30, 83 ff. lückenlos zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Dem steht nicht entgegen, daß im Einzelfall Zweifel bestehen, ob eine Verwaltungszuständigkeit insbesondere des Bundes gegeben ist. Durch Auslegung und Anwendung der Vorschriften des Grundgesetzes über die Verwaltung läßt sich die Verwaltungszuständigkeit in jedem Fall feststellen. Ein Ermessen oder ein Beurteilungsspielraum ist dabei nicht gegeben. Wenn die Verwaltungszuständigkeit nach außen ermittelt ist, steht nach Art. 104a Abs. 1 auch fest, wer die anfallenden Ausgaben zu tragen hat.
Ein Rechtsstreit über die Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 kann auf verschiedene Weise in Gang kommen. So kann eine Landesregierung im Wege der abstrakten Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, prüfen lassen, ob der Bund in seinem Haushalt Mittel für Ausgaben zur Verfügung stellt, die nach Art. 104a Abs. 1 von den Ländern zu tragen sind. Der Bund kann nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 vorgehen, wenn sich ein Land weigert, die bei der Ausführung eines Bundesgesetzes nach Art. 84 entstehenden Ausgaben zu tragen. Auch ein konkretes Normenkontrollverfahren nach Art. 100 Abs. 1 ist denkbar, wenn zwischen dem Bund und einem Land ein Rechtsstreit um die Zahlung einer Geldsumme schwebt und das Gericht der Auffassung ist, daß die in Betracht kommende Anspruchsgrundlage gegen Art. 104a Abs. 1 verstößt.
Zu einer gerichtlichen Überprüfung der Lastenverteilung kommt es aber immer nur dann, wenn einer der Beteiligten damit nicht einverstanden ist. Im Einverständnis von Bund und Ländern kann die Lasten-

3) Von MANGOLDT-KLEIN, Art. 28 Anm. IV 1 d (S. 708).
4) A. A. ohne nähere Begründung ACHTERBERG, DVBl 1970 S. 125 (128).

verteilung in der Verfassungswirklichkeit abweichend von Art. 104a Abs. 1 gestaltet werden. Der einzelne Bürger hat keine Möglichkeit, die Lastenverteilung zum Gegenstand eines Rechtsstreits, etwa einer Verfassungsbeschwerde, zu machen, weil sie ihn nicht berührt, sondern allein das Bund-Länder-Verhältnis betrifft. Vor allem dann, wenn sich der Bund an Ausgaben der Länder beteiligt, die nach Art. 104a Abs. 1 von diesen zu tragen sind, besteht die Gefahr, daß die Länder nicht das Bundesverfassungsgericht anrufen. Auf den ersten Blick werden sie ja durch eine finanzielle Beteiligung des Bundes begünstigt. Finanzzuweisungen des Bundes sind aber im allgemeinen ein Zeichen dafür, daß die Finanzkraft des Bundes besser als die der Länder ist. An die Stelle einer Lastenbeteiligung müßte daher nach den Bestimmungen des Grundgesetzes eine Änderung der Einnahmenverteilung nach Art. 106 Abs. 4 S. 1 treten. Durch die Annahme von Zuschüssen setzen sich die Länder stärker dem Einfluß des Bundes aus.

III. Bedeutung der allgemeinen Lastenverteilungsregel

1. Nach Art. 104a Abs. 1 hat die aus der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben entstehenden Ausgaben derjenige Staat zu tragen, der sie im Rahmen seiner Zuständigkeit nach außen leistet[5]. Interne Mitwirkungsrechte haben ebenso wie die Zuständigkeit zur Gesetzgebung keinen Einfluß auf die Lastenverteilung[6]. Die Fassung des Art. 104a Abs. 1, die kategorische Formulierung im imperativen Präsens sowie der Vorbehalt abweichender grundgesetzlicher Bestimmungen, läßt keinen Zweifel, daß der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz zwingend ist. Sein zwingender Charakter äußert sich in zwei Richtungen: Die Verpflichtungsfunktion bedeutet, daß jeder Staat die Ausgaben, die er leistet, tragen muß. Die Begrenzungsfunktion[7] beinhaltet, daß der Bund sich nicht an Ausgaben der Länder beteiligen darf und umgekehrt. Für die am Anfang der Überlegungen[8] in den Vordergrund gestellten beiden Fälle ergibt sich danach folgende Lastenverteilung: Beim Vollzug von Landesgesetzen durch Landesbehörden und bei der gesetzesfreien Landesverwaltung fallen alle Ausgaben den Ländern zur Last. Die Länder haben auch alle Ausgaben zu tragen, die entstehen,

---

5) Vgl. schon oben § 7 I.
6) Im Ergebnis wohl ebenso VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 58 zu Art. 104a.
7) ERICHSEN, S. 18 f.
8) Siehe oben § 6 I.

wenn sie Bundesgesetze nach Art. 84 als eigene Angelegenheit ausführen. In beiden Fällen darf sich der Bund nicht an den Ausgaben beteiligen. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen in bundeseigener Verwaltung und bei der gesetzesfreien Bundesverwaltung hat der Bund die Ausgaben zu tragen.

2. Nach der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung liegt der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit bei den Ländern. Entsprechend ihrem großen Anteil an der Verwaltung haben sie nach der allgemeinen Lastenverteilungsregel den überwiegenden Teil der staatlichen Ausgaben zu tragen. Diese starke finanzielle Belastung der Länder ist nicht von vornherein ungünstig. Vielmehr ist es Sache der Einnahmenverteilung, den Ländern die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Vorschriften des Grundgesetzes bieten dazu nach den obigen Ausführungen ausreichende Möglichkeiten[9]. Diese Lastenverteilung vermeidet zweckgebundene Finanzzuweisungen; sie gewährleistet klare finanzielle Verhältnisse und stärkt die Selbständigkeit der Länder.

3. Art. 104a Abs. 1 gilt nur, "soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt". Das Grundgesetz enthält mehrere Sondervorschriften über die Lastenverteilung, nicht nur in Art. 104a, sondern auch in anderen Artikeln, sogar außerhalb des X. Abschnittes. Durch die Sondervorschriften - gleich ob sie die allgemeine Lastenverteilungsregel bestätigen oder ob sie von ihr abweichen - wird die praktische Bedeutung der allgemeinen Lastenverteilungsregel eingeschränkt. Welchen Umfang diese Einschränkung erreicht, hängt auch vom Bund ab. Neben Bestimmungen, die die Lastenverteilung zwingend vorschreiben, finden sich andere, die die Regelung der Lastenverteilung in das Ermessen des Bundes stellen: Vor allem Art. 104a Abs. 3, 4 räumt dem Bund in weiten Bereichen das Recht ein, sich an Ausgaben der Länder zu beteiligen, ohne ihn dazu zu verpflichten. Von dieser Möglichkeit macht der Bund sehr großzügig Gebrauch. Obwohl Art. 104a Abs. 1 die grundlegende Vorschrift über die Lastenverteilung darstellt, ist seine praktische Bedeutung durch die zahlreichen Sondervorschriften sehr eingeschränkt. Der allgemeine La-

---

9) Vgl. oben § 8 II 2.

stenverteilungsgrundsatz ist nur nach der verfassungsrechtlichen Formulierung, nicht aber in der politischen Wirklichkeit der maßgebende Grundsatz für die Lastenverteilung.
Da Art. 104a Abs. 1 aufgrund der bisherigen Ausführungen als zweckmäßige Grundnorm der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern erkannt wurde, ist im folgenden zu prüfen, ob er nicht zu oft durch abweichende Sondervorschriften außer Kraft gesetzt ist. Die Sondervorschriften sind daher am allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz zu messen. Dazu ist unter Heranziehung ihrer Entstehungsgeschichte ihr Inhalt zu untersuchen, ohne daß dabei sämtlichen Zweifelsfragen nachgegangen werden soll, sodann ist ihr Verhältnis zu Art. 104a Abs. 1 zu ermitteln und schließlich ist, wenn sie davon abweichen, unter Abwägung aller für und gegen sie sprechenden Erwägungen zu prüfen, ob sie geboten oder wenigstens gerechtfertigt sind.

3. Teil: Die besonderen Bestimmungen über die Lastenverteilung

§ 10 Die Lastenverteilung bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG)

I. Rechtslage vor der Finanzreform und Entstehungsgeschichte des Art. 104a Abs. 2 GG

Art. 104a Abs. 2 wurde durch das Finanzreformgesetz in das Grundgesetz eingefügt, das bis dahin keine besondere Bestimmung über die Lastenverteilung bei der Auftragsverwaltung enthielt. Die Regelung des Art. 121 HChE, wonach der Bund u. a. die Kosten einer Verwaltung zu tragen hatte, "die die Länder nach den Weisungen des Bundes führen", also einer der Bundesauftragsverwaltung vergleichbaren Verwaltungsform, war nicht in das Grundgesetz übernommen worden. Vor der Finanzreform bestand keine einhellige Meinung darüber, wer die Kosten der Bundesauftragsverwaltung zu tragen hatte. PATZIG lehnte eine bestimmte, allgemeingültige Lastenverteilung für die Bundesauftragsverwaltung überhaupt ab; nach seiner Ansicht kam es "entscheidend auf den spezifischen Gehalt des "Auftrags" an"[1]. Die h. M.

1) PATZIG, AöR 86 S. 245 (317).

vertrat jedoch, wenn auch von verschiedenen Ausgangspunkten aus und mit unterschiedlichen Begründungen, die Ansicht, daß die Zweckausgaben dem Bund zur Last fielen[2]. Während MAUNZ ausführte, der Bund habe die Zweckausgaben in dem zu vollziehenden Bundesgesetz veranlaßt, war HETTLAGE der Ansicht, daß der Bund "als Auftraggeber" grundsätzlich die entstehenden Ausgaben trage. STURM meinte demgegenüber aufgrund eines Vergleichs mit der Formulierung in Art. 84 Abs. 1 ("Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, ..."), bei Art. 85 handele es sich um Bundesaufgaben im Sinne des Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. Im Gutachten über die Finanzreform ist - wohl auch in Anlehnung an den unterschiedlichen Wortlaut der Art. 84, 85 - ausgeführt, daß die Länder bei der Bundesauftragsverwaltung "im Sinne des Lastenverteilungsgrundsatzes Aufgaben des Bundes, nicht eigene Angelegenheiten" wahrnehmen[3]. Nach Auffassung der Kommission ergab sich daher schon aus dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, daß der Bund die Ausgaben bei der Bundesauftragsverwaltung trägt. Die Ausführungen des Gutachtens dazu sind kurz und widersprüchlich: Während die Verpflichtung der Länder, die Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 84 zu finanzieren, mit der vollen Verwaltungszuständigkeit der Länder begründet wird[4], wird bei der Bundesauftragsverwaltung unvermittelt auf die "letzte Verwaltungsverantwortung" des Bundes abgestellt[5]. Es bleibt offen, wie diese beiden unterschiedlichen Begründungen mit Art. 104a Abs. 1 zu vereinbaren sind. Da diese Folgerungen aus dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz für die Bundesauftragsverwaltung nicht unbestritten waren, empfahl die Kommission eine ausdrückliche Klarstellung durch Art. 104a Abs. 2[6]. Die Anregung der Kommission wurde von der Bundesregierung im Entwurf eines Finanzreformgesetzes aufgegriffen. In der Begründung[7] zu Art. 104a Abs. 2 lehnte sich die Bundesregierung eng an die Ausführungen des Gutachtens an. Von den parlamentarischen

---

2) HETTLAGE, FinArch. N. F. 14 S. 405 (446); MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 16 zu Art. 106 (Erstbearbeitung, 1964); STURM, DöV 1968 S. 466 (470).
3) Gutachten, Tz. 205.
4) Gutachten, Tz. 204.
5) Gutachten, Tz. 205.
6) Gutachten, a.a.O.
7) BT-Drs. V/2861 Tz. 116, 290.

Auseinandersetzungen um das Finanzreformgesetz blieb Art. 104a Abs. 2 unberührt; er war nicht Gegenstand weiterer Erörterungen und wurde unverändert Gesetz. Man kann daraus schließen, daß diese klare Regelung von allen Beteiligten gebilligt wurde.

II. Inhalt des Art. 104a Abs. 2 GG und Verhältnis zu Abs. 1

1. Die Auslegung der Vorschrift bereitet keine Schwierigkeiten. MAUNZ[8] ist allerdings darin Recht zu geben, daß die Formulierung noch klarer sein könnte: "Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die Ausgaben". Welchen Zweck der Zusatz (die) "sich daraus ergebenden" (Ausgaben) hat, ist nicht ersichtlich. Demnach geht der Inhalt der Bestimmung eindeutig dahin, daß der Bund alle Ausgaben trägt, die die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätigen. Art. 104a Abs. 2 erfährt aber ebenso wie Abs. 1[9] eine Einschränkung durch Abs. 5, der die Lastenverteilung bei den Verwaltungsausgaben regelt; er gilt ebenfalls nur für die Zweckausgaben[10].
Art. 104a Abs. 2 erfaßt nicht nur die Ausführung von Bundesgesetzen[11]. Eine solche Beschränkung hätte der Gesetzgeber ähnlich wie in Art. 104a Abs. 3 zum Ausdruck bringen können: "Führen die Länder Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, ..." Demgegenüber läßt die gewählte Fassung erkennen, daß Art. 104a Abs. 2 immer dann gelten soll, wenn die Länder im Auftrage des Bundes handeln, also auch bei gesetzesfreier Bundesauftragsverwaltung der Länder. Die gesetzesfreie Bundesauftragsverwaltung ist allerdings im Grundgesetz, obwohl zulässig, vgl. Art. 89 Abs. 2 S. 3, 4, 90 Abs. 2[12], und Art. 87d Abs. 2[13], nicht besonders geregelt. Art. 85, der die Einzelheiten der Bundesauftragsverwaltung regelt, gilt nach seinem Wortlaut nur für die Ausführung von Bundesgesetzen. Es ist aber allgemein anerkannt, daß

---

8) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 9 (unter II 1, zweiter Absatz) zu Art. 104a.
9) Vgl. oben § 6 I.
10) TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben, S. 273.
11) TIEMANN, a.a.O.
12) Dazu von MANGOLDT-KLEIN, Anm. II 9 zu Art. 85 (S. 2204).
13) Dazu von MANGOLDT-KLEIN, Anm. II 3 a zu Art. 87d (S. 2379).

dem Bund auch bei gesetzesfreier Bundesauftragsverwaltung die in Art. 85 genannten Rechte zustehen[14]. Die Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 2 ist gerade für die gesetzesfreie Bundesauftragsverwaltung von größter praktischer Bedeutung. Für die Verwaltung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs nach Art. 90 Abs. 2 hat der Bund aufgrund von Art. 104a Abs. 2 hohe Beträge aufzubringen[15]. Alle anderen Fälle der Bundesauftragsverwaltung[16] sind im Vergleich dazu nur von untergeordneter finanzieller Bedeutung.

2. Es bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob Art. 104a Abs. 2 den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz nur für einen bestimmten Bereich verdeutlicht[17] oder ob er eine davon abweichende Regelung trifft[18]. Um das Verhältnis des Abs. 2 zu Abs. 1 festzustellen, ist zu untersuchen, wer die Ausgaben bei der Bundesauftragsverwaltung zu tragen hätte, wenn es die Sonderbestimmung in Abs. 2 nicht gäbe und die Lastenverteilung sich nach Abs. 1 bestimmte. Nach Art. 104a Abs. 1 fallen die mit der Wahrnehmung einer Aufgabe verbundenen Ausgaben dem Staat zur Last, der die Verwaltung nach außen führt; interne Mitwirkungsrechte bleiben außer Betracht[19]. Welche Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 bei der Bundesauftragsverwaltung gälte, hängt also davon ab, ob die Bundesauftragsverwaltung nach außen Bundesverwaltung oder Landesverwaltung ist. Aus der Bezeichnung könnte man schließen, daß es sich um Bundesverwaltung handelt[20]. Ungeachtet der Weisungsbefugnisse des Bundes wird aber die Verwaltung nach außen allein von den Landesbehörden erledigt. Das Recht und die Pflicht der Länder, im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätig zu werden, ist nicht abdingbar; der Bund kann diese Angelegenheiten, von verfassungsrechtlich eingeräumtem Ermessen ab-

---

14) Von MANGOLDT-KLEIN, Anm. II 9 zu Art. 85 (S. 2204).
15) Im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1972 wurden für diesen Zweck mehr als 5 Milliarden DM bereitgestellt, vgl. Einzelplan 12, Kap. 10.
16) Vgl. die Aufzählung bei von MANGOLDT-KLEIN, Anm. II 5 a und 6 zu Art. 85 (S. 2202 f.).
17) So Gutachten, Tz. 205; Begründung der Bundesregierung, BT-Drs. V/2861 Tz. 116, 290; PATZIG, DVBl 1969 S. 429 (432); STURM, DöV 1968 S. 466 (475).
18) So ERICHSEN, S. 39; JA 1969 S. 440 = ÖR S. 136 (ohne Verfasserangabe); VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 72 zu Art. 104a.
19) Vgl. oben § 9 III 1.
20) Vgl. von MANGOLDT-KLEIN, Art. 85 Anm. II 2 b (S. 2195).

gesehen, nicht zwecks Erledigung durch Bundesbehörden an sich ziehen[21]. Die einhellige Meinung geht heute dahin, daß die Bundesauftragsverwaltung zum Zuständigkeitsbereich der Länder gehört. Die Länder üben bei der Bundesauftragsverwaltung ihre eigene Staatsgewalt aus[22]. Gegenüber dem Bürger ist die Bundesauftragsverwaltung eine reine Landesverwaltung[23]. Daß die Länder bei der Bundesauftragsverwaltung Bundesaufgaben erfüllen[24] oder Angelegenheiten des Bundes wahrnehmen, widerspricht dieser Beurteilung nicht. Mögen die aufgetragenen Aufgaben auch als Bundesaufgaben gewertet werden, so ist doch die Verwaltung dieser Aufgaben Länderangelegenheit[25]. Darauf kommt es für die Anwendung des Art. 104a Abs. 1 an. Die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 unterscheidet sich nicht grundsätzlich von der landeseigenen Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 84. Beide Verwaltungsformen sind Landesverwaltung; nur die Einwirkungsrechte des Bundes sind nach Art. 85 größer als nach Art. 84[26]. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß nach Art. 104a Abs. 1 für die Bundesauftragsverwaltung keine andere Lastenverteilung gelten würde als für die landeseigene Ausführung von Bundesgesetzen[27]. Da die internen Mitwirkungsrechte des Bundes, durch die sich beide Verwaltungstypen unterscheiden, auf die Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 keinen Einfluß haben, hätten die Länder trotz der größeren Mitwirkungsrechte des Bundes auch bei der Bundesauftragsverwaltung die Ausgaben allein zu tragen. Da Art. 104a Abs. 2 diese Ausgaben dem Bund auferlegt, bedeutet diese Sonderbestimmung keine Bestätigung oder Konkretisierung, sondern eine Durchbrechung des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes[28].

---

21) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 6 zu Art. 85; STURM, DöV 1966 S. 256 (267).
22) Von MANGOLDT-KLEIN, Art. 85 Anm. II 4 vor a (S. 2197).
23) Von MANGOLDT-KLEIN, Art. 85 Anm. II 4 a bb, cc (S. 2198 ff.); MAUNZ in M.-D.-H., a.a.O.; ausführliche Nachweise bei von MANGOLDT-KLEIN, S. 2198 Fn. 25.
24) BGH, U. v. 30. Dezember 1954, BGHZ 16 S. 95 (99); KÖLBLE, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47 S. 41 (44); von MANGOLDT-KLEIN, Art. 85 Anm. II 4 a aa (S. 2198) und II 4 c (S. 2201) m.w.N.
25) STURM, DöV 1968 S. 466 (470).
26) Vgl. KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (362): "Im Geltungsbereich der Art. 84 und 85, zwischen denen nicht ohne weiteres ein verfassungsrechtlich relevanter Unterschied zu erkennen ist, ..."
27) Vgl. HETTLAGE, DVBl 1953 S. 713 (716).
28) Nachweise siehe S. 86 Fn. 18.

III. Zur Berechtigung der Sonderregelung

1. Die erwähnte systematische Nähe von landeseigener Ausführung von Bundesgesetzen und von Bundesauftragsverwaltung spricht auf den ersten Blick dafür, die Lastenverteilung bei beiden Verwaltungsformen gleich zu regeln. Sie unterscheiden sich dadurch, daß dem Bund nach Art. 85 umfassende Einwirkungsmöglichkeiten zustehen, die allerdings nur graduell, nicht prinzipiell anders als die nach Art. 84 sind. Die umfassende Weisungsbefugnis des Bundes ist im Gutachten und in der Begründung des Finanzreformgesetzes dahin umschrieben worden, daß der Bund bei Art. 85 die letzte Verwaltungsverantwortung trage, und zur Rechtfertigung des Art. 104a Abs. 2 angeführt worden[29]. Es ist zu untersuchen, ob diese Besonderheit der Bundesauftragsverwaltung gegenüber der landeseigenen Ausführung von Bundesgesetzen die abweichende Regelung der Lastenverteilung rechtfertigt. Die obersten Bundesbehörden können über Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 anders als nach Art. 84 Abs. 5 ohne besondere gesetzliche Ermächtigung auf die Verwaltungsführung der Länder in jedem einzelnen Fall Einfluß nehmen. Sie können mit ihren Weisungen nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hinwirken, sondern auch auf Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit und auf politische Überlegungen Rücksicht nehmen und Ermessensfragen selbst entscheiden (vgl. Art. 85 Abs. 4 S. 1)[30]. Auf diese Weise haben die Bundesregierung und der zuständige Bundesminister (Art. 85 Abs. 2, 3) umfassenden Einfluß auf die Entscheidung über die vom Bund zu tragenden Ausgaben; sie können auf eine ordnungsgemäße, zweckmäßige und sparsame Mittelverwendung hinwirken. Sie sind dadurch in der Lage, die parlamentarische Verantwortung für diese Ausgaben zu übernehmen. Soweit allerdings die obersten Bundesbehörden ihr Weisungsrecht nicht ausüben, sind die Landesminister in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht beschränkt und weiterhin dem Landesparlament verantwortlich[31].
Für die Beurteilung der Bundesauftragsverwaltung ist entscheidend, daß die obersten Bundesbehörden anders als bei Art. 84 die Möglichkeit haben, auf jeden Verwaltungsfall Einfluß zu nehmen, und daß sie aufgrund dieser Befugnis alle bedeutsamen Zweifelsfälle entscheiden

29) Gutachten, Tz. 205; BT-Drs. V/2861 Tz. 116.
30) Von MANGOLDT-KLEIN, Anm. VI 5 zu Art. 85 (S. 2227).
31) Von MANGOLDT-KLEIN, Art. 85 Anm. II 4 c (S. 2201) und Anm. IV 2 f bb (S. 2221).

werden. Diese Umstände sprechen gegen eine Lastentragung der Länder und rechtfertigen eine Lastenübernahme des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung. Abweichend von Art. 104a Abs. 1 ist hier nicht die Verwaltung nach außen, sondern die starke Stellung des Bundes im Innenverhältnis bestimmend für die Regelung der Lastenverteilung. Dabei besteht nicht die Gefahr, daß der Bund auf dem Wege über die Lastentragung seinen sachlichen Einfluß über den im Grundgesetz vorgesehenen Umfang hinaus erweitert; denn ihm steht bereits kraft Verfassung ein unbegrenztes Weisungsrecht zu. Damit ist ein weiteres wichtiges Argument gegenstandslos, das gegen eine Lastentragung des Bundes im Bereich des Art. 84 und der gesetzesfreien Verwaltung der Länder sprach. Da Art. 104a Abs. 2 die vollständige Lastentragung des Bundes anordnet, ist schließlich auch eine Mischfinanzierung mit den damit verbundenen Nachteilen ausgeschlossen.

2. Neben diesen auf die Eigenart der Bundesauftragsverwaltung gestützten Überlegungen können weitere Gründe für eine Lastentragung des Bundes gegeben sein. Gesichtspunkte der finanziellen Leistungsfähigkeit, die nur ausnahmsweise eine Abweichung von Art. 104a Abs. 1 zu rechtfertigen vermögen, sind nicht ersichtlich. Bei der gesetzesausführenden Bundesauftragsverwaltung läßt sich für eine Lastentragung des Bundes anführen, daß er die Ausgaben durch den Erlaß des Gesetzes mehr oder weniger genau vorgeschrieben hat. Die Verursachung von Ausgaben durch den Gesetzgeber ist ein sachgerechter Gesichtspunkt für die Regelung der Lastenverteilung. Sie vermag zwar nicht unabhängig von der Verwaltungsform eine Lastenübernahme des Bundes zu rechtfertigen, kann aber ergänzend zu den bisherigen Überlegungen herangezogen werden. Art. 104a Abs. 2 trägt damit auch dem Veranlassungsprinzip[32] Rechnung.
Bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen, die den Ausbau ebenso wie den Neubau umfaßt und für die Art. 104a Abs. 2 von besonders großer Bedeutung ist, ist bei der Beurteilung der Lastenverteilung zu berücksichtigen, daß diese Straßen im allgemeinen[33] im Eigentum des

32) Vgl. dazu MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 16 zu Art. 106 (Erstbearbeitung, 1964).
33) Vgl. Art. 90 Abs. 1 GG und §§ 2 Abs. 2, 6 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz; rechtlich notwendig ist dies bei nach Inkrafttreten des GG gewidmeten Bundesfernstraßen nicht, vgl. von MANGOLDT-KLEIN, Art. 90 Anm. III 3 c aa.

Bundes stehen. Es ist sachgerecht, daß der Bund die mit seinem Eigentum zusammenhängenden Ausgaben trägt, z. B. Ausgaben zum Erwerb von Straßenflächen, zum Neubau, zum Ausbau und zur Erhaltung der Straßen. Der Bund steht diesen Ausgaben näher als die Länder[34]. Die Verwaltungsform, die grundsätzlich Anknüpfungspunkt für die Lastenverteilung ist, tritt hier zurück gegenüber dem Eigentum, um dessen Verwaltung es geht. Damit ist der finanziell bedeutsamste Anwendungsfall des Art. 104a Abs. 2 sachlich gerechtfertigt.

3. Bei der Bundesauftragsverwaltung ist nach diesen Ausführungen die von Art. 104a Abs. 2 angeordnete Lastenverteilung einer Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 vorzuziehen. Dafür spricht vor allem die starke Stellung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung. Bei der gesetzesabhängigen Bundesauftragsverwaltung kommt hinzu, daß der Bund die Ausgaben im Gesetz weitgehend festlegt; bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen kommt dem Eigentum des Bundes auch für die Lastenverteilung Bedeutung zu. Es muß aber betont werden, daß auch die Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 2 nicht allen Anforderungen gerecht wird. So bleibt vor allem die Notwendigkeit eines besonderen finanziellen Ausgleichs im Bund-Länder-Verhältnis. Auch wird dem Einfluß, den die Länder auf die Verwaltung behalten, bei der Lastenverteilung nicht Rechnung getragen. Die Unmöglichkeit einer eindeutigen Lastenzuordnung ergibt sich aus der Eigenart der Bundesauftragsverwaltung, bei der - anders als bei Art. 84 - die Verwaltungsbefugnisse derart auf Bund und Länder aufgeteilt sind, daß die Verwaltung bis in jeden einzelnen Fall vom Bund bestimmt werden kann, aber auch völlig den Ländern überlassen werden kann, je nachdem wie stark der Bund von den ihm eingeräumten Rechten Gebrauch macht. Unter diesen Umständen ist es zweckmäßiger, alle Ausgaben dem Bund aufzuerlegen als den Ländern.

---

34) In diesem Sinn auch KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (365).

§ 11 Die Lastenverteilung bei sog. Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3)

I. Entstehungsgeschichte

1. Bis zum Erlaß des Finanzreformgesetzes enthielt das Grundgesetz keine besondere Bestimmung über die Lastenverteilung bei Gesetzen, die von den Ländern nach Art. 84 ausgeführt werden. Es galt Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F., aus dem die überwiegende Meinung die grundsätzliche Pflicht der Länder zur Lastentragung ableitete[1]. Nur vereinzelt wurde die Auffassung vertreten, daß der gesetzgebende Bund die Ausgaben ganz oder teilweise tragen müsse[2]. Schon vor der Finanzreform sahen einige Gesetze eine Lastenbeteiligung des Bundes vor. So trug der Bund z. B. nach dem Wohnungsbauprämiengesetz[3], dem Sparprämiengesetz[4] und dem Wohngeldgesetz[5] 50 v. H. der nach diesen Gesetzen von den Ländern zu leistenden Ausgaben. Durch das Finanzreformgesetz wurde Art. 104a Abs. 3 eingeführt, der die Lastenverteilung bei sog. Geldleistungsgesetzen betrifft. Art. 104a Abs. 3 ist eine der problematischsten Bestimmungen des Finanzreformgesetzes. Dies geht zu einem großen Teil auf die mehrfachen Änderungen zurück, die er im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens erfahren hat. Seine heutige Fassung läßt sich nur durch seine parlamentarische Entstehungsgeschichte erklären[6].

2. Die Kommission für die Finanzreform schlug die Einführung eines Art. 90a mit folgendem Wortlaut vor[7]:

> "Bundesgesetze über die Gewährung von Geldleistungen, deren Empfänger, Voraussetzungen und Höhe eindeutig festgelegt sind, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden".

Bei derartigen Gesetzen sollte der Bund nach Art. 104a Abs. 2 i.V.m. Art. 90a die Ausgaben tragen, weil der Kommission eine Lastentragung

---

1) Gutachten, Tz. 204; siehe oben § 6 III 2.
2) HENLE, DöV 1966 S. 608 (613); KÖTTGEN, DöV 1953 S. 358 (363); LUDWIG, StädteT 1953 S. 141 (143); MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 16 zu Art. 106 (Erstbearbeitung, 1964).
3) Vom 25. August 1960, BGBl I S. 713.
4) Vom 6. Februar 1963, BGBl I S. 93.
5) Vom 1. April 1965, BGBl I S. 177.
6) KÖLBLE, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47 S. 41 (70, Fn. 74).
7) Gutachten, Tz. 126.

der Länder in diesen Fällen, wo ihnen das Verwaltungshandeln genau vorgeschrieben ist und kein Ermessensspielraum besteht, nicht sachgerecht erschien[8]. Der Vorzug dieser Regelung bestand darin, daß sie systematisch klar war, indem sie dem Bund die Einführung der Auftragsverwaltung ermöglichte und damit nach Art. 104a Abs. 2 die volle Lastentragung verbunden war. Bedenklich war, daß die Auftragsverwaltung nur dazu diente, die Lastentragung durch den Bund zu ermöglichen. Eine andere Notwendigkeit für die Einführung der Bundesauftragsverwaltung bestand nicht, weil den Ländern in diesen Fällen das Verwaltungshandeln genau vorgeschrieben war und für eine Ausübung des Rechts auf Erteilung von Einzelweisungen nach Art. 85 Abs. 3 kein Bedürfnis vorhanden war; hier waren die Ingerenzrechte des Bundes nach Art. 84 sicher ausreichend. Die Kommission für die Finanzreform wollte der Bundesregierung durch die Einführung der Bundesauftragsverwaltung wohl die Möglichkeit einräumen, die parlamentarische Verantwortung für diese Ausgaben zu übernehmen[9].

3. Die Bundesregierung schloß sich im vollen Umfang den Überlegungen der Kommission an. Sie sah im Entwurf des Finanzreformgesetzes die Einführung eines Art. 87e vor, der mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Art. 90a wörtlich übereinstimmte. Die Begründung[10] brachte gegenüber den Ausführungen des Gutachtens keine neuen Gedanken. Es wurde aber ganz deutlich, daß die Bundesauftragsverwaltung nur dazu diente, dem Bund die Übernahme der Kosten zu ermöglichen. Der Bundesrat schlug in seiner Stellungnahme[11] eine völlig andere Regelung vor. Danach sollten Geldleistungsgesetze stets der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn sie nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt wurden; die Anordnung von Bundesauftragsverwaltung sollte möglich sein. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung traf unmittelbar keine Regelung der Lastenverteilung. Die Lastentragung der Länder nach Art. 104a Abs. 1 wurde aber von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht. Der Bundesrat meinte, die Anwendung des Art. 104a Abs. 1 sei in diesen Fällen nicht gerechtfertigt, und er hielt seine Zustimmung zu solchen Gesetzen für erforderlich,

---

8) Gutachten, Tz. 124, 125, 127.
9) Vgl. Gutachten, Tz. 127.
10) BT-Drs. V/2861 Tz. 124-126.
11) BT-Drs. V/2861 Anlage 2 S. 85.

um "den finanzwirtschaftlichen Interessen der Länder Rechnung" zu tragen[12].

Die Bundesregierung lehnte in ihrer Gegenäußerung den Vorschlag des Bundesrates ab. Sie berief sich darauf, daß die Begründung eines Zustimmungserfordernisses mit den finanziellen Folgen eines Gesetzes dem System des Grundgesetzes widerspreche und "die Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen eines von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführten Bundesgesetzes allein Sache des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern" sei[13].

4. Der Rechtsausschuß schlug dem Bundestag vor, anstelle des Art. 87e einen Abs. 2 a zu Art.104a anzunehmen[14], in dem der heutige Art. 104a Abs. 3 bereits weitgehend Gestalt angenommen hatte:

> "Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund mehr als die Hälfte der Ausgaben trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt; das Gesetz bedarf in diesem Falle der Zustimmung des Bundesrates".

In dieser Fassung kam der Zweck der Regelung, die Lastenübernahme durch den Bund zu ermöglichen, erstmals deutlich zum Ausdruck. Dementsprechend war es systematisch richtig, die Regelung in Art. 104a aufzunehmen. Die Bundesauftragsverwaltung war nur eine Folge der überwiegenden Lastenübernahme durch den Bund. Die Rechtfertigung für das Zustimmungserfordernis war die Begründung von Bundesauftragsverwaltung, weil dadurch die Rechte des Bundes erweitert wurden. Während in allen früheren Vorschlägen vorgesehen war, daß entweder die Länder oder der Bund die Ausgaben trugen, eröffnete diese Fassung die Möglichkeit der Mischfinanzierung. Der Rechtsausschuß glaubte, daß "entsprechend der bewährten Praxis der Vergangenheit auch eine gemeinschaftliche Finanzierung ermöglicht werden sollte"[15]. In dieser Fassung wurde die Bestimmung als Art. 104a Abs. 3 am 11. Dezember 1968 vom Bundestag angenommen.

---

12) BT-Drs. V/2861 Anlage 2 S. 85.
13) BT-Drs. V/2861 Anlage 3 S. 92 f.
14) BT-Drs. V/3605 S. 7; vgl. auch S. 5.
15) Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses, zu BT-Drs. V/3605 S. 6.

5. Bei den Beratungen im Vermittlungsausschuß erhielt die Vorschrift schließlich ihre heutige Fassung[16]. Der Bundesrat schlug in der Begründung für die Einberufung des Vermittlungsausschusses eine neue Fassung des Art. 104a Abs. 3 vor, die auf seine Stellungnahme zu Art. 87e des Regierungsentwurfes zurückging[17]:

> "Bundesgesetze über die Gewährung von Geldleistungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Das Gesetz kann bestimmen, daß der Bund die Geldleistungen trägt; in diesem Falle wird es im Auftrage des Bundes ausgeführt".

Der Bundesrat wollte sich damit wie beim ersten Durchgang bei allen Geldleistungsgesetzen die Zustimmung vorbehalten. Außerdem war eine gemeinsame Finanzierung von Geldleistungsgesetzen ausgeschlossen. Zur Begründung führte der Bundesrat aus, eine solche Regelung widerspreche "dem erklärten Ziel der Finanzreform, die Finanzierungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern klar abzugrenzen"[18]. In ihrer heutigen Fassung stellt die Vorschrift einen Kompromiß zwischen dem ersten Gesetzesbeschluß des Bundestages und dem Vorschlag des Bundesrates dar. Die Zustimmungsbedürftigkeit wurde ausgedehnt; sie hängt nun nicht mehr von der Einführung der Bundesauftragsverwaltung ab, sondern tritt schon dann ein, wenn die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen. Zugunsten des Bundes wurde die Bestimmung insoweit geändert, als schon bei einer Lastenbeteiligung von 50 v. H. Bundesauftragsverwaltung eintritt.

II. Inhalt des Art. 104a Abs. 3 GG und Verhältnis zu Abs. 1 und 2

1. Art. 104a Abs. 3 gilt für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden. Hier sind Bundesgesetze gemeint, die in landeseigener Verwaltung ausgeführt werden; denn bei Gesetzen, die in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden, trägt der Bund schon nach Art. 104a Abs. 2 die Ausgaben vollständig, so daß für eine Beteiligung kein Raum bleibt. Art. 104a Abs. 3 gilt nur für gesetzliche Bestimmungen, die die Gewährung von Geldleistungen regeln. Es wäre aber umständlich, wenn der Gesetzgeber deswegen stets reine Geldleistungsgesetze erlassen müßte. Vielmehr können in einem Gesetz neben Vorschriften über Geldleistungen

16) Vgl. BT-Drs. V/3896 S. 3.
17) BT-Drs. V/3826 S. 4.
18) BT-Drs., a.a.O.

auch andere enthalten sein, für die Art. 104a Abs. 3 nicht gilt. Gesetz im Sinne des Art. 104a Abs. 3 sind alle gesetzlichen Bestimmungen, die Geldleistungen gewähren, unabhängig davon, ob sie eine besondere gesetzestechnische Einheit bilden oder noch mit anderen Bestimmungen verbunden sind[19]. Es bestehen keine Bedenken dagegen, daß Einzelheiten über die Gewährung der Geldleistungen nicht durch förmliches Gesetz, sondern in den Grenzen des Art. 80 durch Rechtsverordnung geregelt werden.

Für die Anwendung der Bestimmung ist der Begriff der Geldleistung von entscheidender Bedeutung. Um eine Geldleistung handelt es sich, wenn dem Leistungsempfänger das ausgegebene Geld unmittelbar zugewendet wird. STURM[20] meint, Art. 104a Abs. 3 erfasse auch sämtliche "geldwerten" Leistungen, für die der Bund in seinem Haushalt Mittel bereitstelle; es reiche z. B. aus, wenn der Bürger eine Einrichtung, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werde, in Anspruch nehme. Eine solche Auslegung ist zu weitgehend und weder mit dem Wortlaut noch mit dem Sinn des Art. 104a Abs. 3 zu vereinbaren. Wenn er auch die Gewährung von geldwerten Leistungen erfassen sollte, hätte es nahegelegen, statt von Geldleistungen einfach von Leistungen zu sprechen, zumal der Begriff der Leistungsverwaltung seit langem anerkannt ist. In der gewählten Fassung kommt zum Ausdruck, daß nur Geldleistungen und nicht auch alle geldwerten Leistungen gemeint sind. Diese Beschränkung ist zweckmäßig, da eine Geldleistung mit der Auszahlung an den Empfänger stets der Höhe nach feststeht, so daß eine klare Grundlage für die Lastenbeteiligung des Bundes gegeben ist. Der Wert einer Sach- oder Dienstleistung läßt sich dagegen oft nur schätzungsweise oder unter großem Aufwand feststellen. Auch die Unterlagen über die Beratungen im Gesetzgebungsverfahren enthalten Hinweise, daß nur an die Gewährung von Geldleistungen gedacht war[21]. Daher ist davon auszugehen, daß sich der Bund nur an den Ausgaben für Geldleistungen beteiligen kann. Unerheblich ist dagegen,

---

19) So auch STURM, Beilage zum BAnz., S. 12.
20) A.a.O., S. 12 f.; ebenso TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben, S. 278.
21) Vgl. Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. zu V/3605 S. 6; die genannten Beispiele betreffen ausschließlich die Gewährung von Geldleistungen.

ob es sich um einmalige oder laufende Zahlungen handelt. Auch auf den Zweck der Zuwendungen kommt es nicht an.
Art. 104a Abs. 3 trifft keine Bestimmung darüber, wer Empfänger von Geldleistungen sein kann. Daher ist fraglich, ob auch Bundesgesetze, die Geldleistungen an die Länder, die Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften vorsehen, unter Art. 104a Abs. 3 fallen. Soweit es sich um Geldleistungen an die Länder handelt, bestehen schon deswegen Bedenken, weil ein solches Gesetz nicht von den Ländern ausgeführt werden kann, indem sie sich selbst Geldleistungen gewähren. Bei Geldleistungen an Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften kann Art. 104a Abs. 3 vom Wortlaut her angewandt werden. So kann z. B. eine gesetzliche Bestimmung unter Art. 104a Abs. 3 subsumiert werden, nach der die Länder den Industrie- und Handelskammern Geldleistungen gewähren, an denen sich der Bund beteiligt. Hier fehlt allerdings jeder Bezug zu bestimmten Ausgaben, die außerhalb des Bereichs der öffentlichen Verwaltung gelangen. Die Beteiligung des Bundes ist Teil eines allgemeinen finanziellen Ausgleichs zwischen verschiedenen Trägern öffentlicher Verwaltung und liegt damit im Bereich der Einnahmenverteilung. Die Einnahmenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern ist aber in Art. 106 und Art. 107 geregelt[22]. Gesetze, die Geldleistungen an Träger öffentlicher Verwaltung vorsehen, fallen somit nicht unter Art. 104a Abs. 3[23]. Es entspricht auch den Vorstellungen des Verfassungsgesetzgebers, daß Art. 104a Abs. 3 grundsätzlich nur für Gesetze gilt, die Geldleistungen an private Empfänger vorsehen[24]. Art. 104a Abs. 3 ist ausnahmsweise auf Geldleistungen an Länder, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Rechtsträger anwendbar, wenn diese wie private Empfänger, z. B. als Bauherren von Wohnraum, die Voraussetzungen eines Geldleistungsgesetzes erfüllen[25].
Die im Regierungsentwurf enthaltene Beschränkung auf Gesetze über die Gewährung von solchen Geldleistungen, "deren Empfänger, Voraussetzungen und Höhe eindeutig festgelegt sind", hat in der verab-

---

22) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 13 zu Art. 104a; STURM, Beilage zum BAnz., S. 12; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben, S. 278.
23) STURM, a.a.O.
24) Bei den im Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. zu V/3605 S. 6, genannten Beispielen handelt es sich ausschließlich um Geldleistungen an private Empfänger; vgl. auch MAUNZ in M.-D.-H., a.a.O.
25) MAUNZ in M.-D.-H., a.a.O., a. E.; STURM, a.a.O.; TIEMANN, a.a.O.

schiedeten Fassung keinen Ausdruck gefunden. Diese Gestaltung war aber gerade das Motiv für die Einführung der Bestimmung gewesen. Der Rechtsausschuß, auf den diese Änderung zurückgeht, hat in seinem Bericht nicht dazu Stellung genommen, ob damit eine sachliche Änderung bezweckt war. Jedenfalls erstreckt sich die Bestimmung nunmehr auf solche Geldleistungen, bei deren Gewährung der Behörde ein Ermessen oder ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist[26]. Gegenüber der von der Bundesregierung in Übereinstimmung mit der Kommission für die Finanzreform vorgeschlagenen Regelung bedeutet dies eine wesentliche Erweiterung.

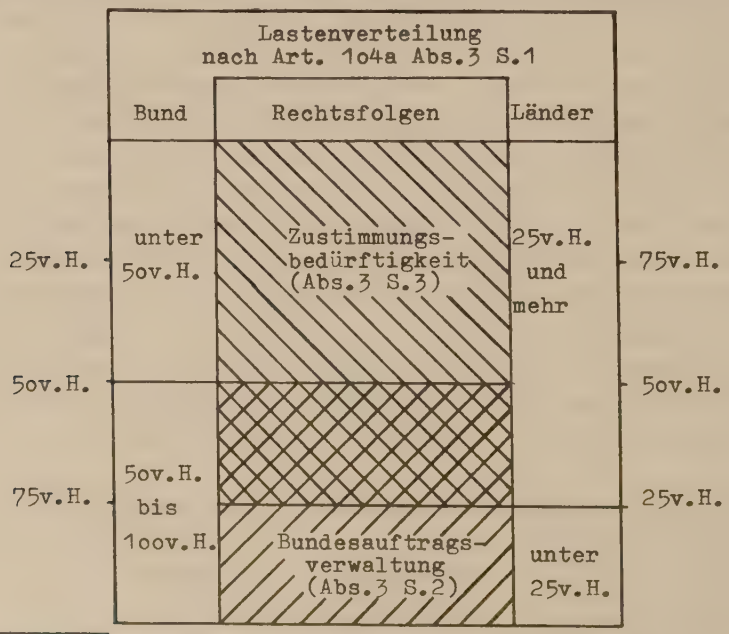
2. Liegen die beschriebenen Voraussetzungen vor, so kann das Gesetz bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Art. 104a Abs. 3 begründet keine Verpflichtung zur Übernahme von Lasten, sondern stellt die Übernahme in das Ermessen des Bundesgesetzgebers[27]. Macht der Bundesgesetzgeber von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, dann bleibt es bei der Regelung des Art. 104a Abs. 1, so daß die Länder alle mit der Ausführung des Gesetzes verbundenen Ausgaben tragen. In der Ausübung seines Ermessens unterliegt der Bund keinen Einschränkungen. Insbesondere ist er nicht verpflichtet, die Kosten in dem gleichen Maße zu übernehmen, in dem er die Geldleistungen im einzelnen regelt, d.h. sie dann weitgehend oder vollständig zu übernehmen, wenn den Ländern bei der Ausführung eines Geldleistungsgesetzes keine Entscheidungsfreiheit bleibt. Dieser Gedanke lag der Bestimmung zugrunde[28], hat aber in ihrer geltenden Fassung keinen Ausdruck gefunden. Der Bundesgesetzgeber kann bei jedem Geldleistungsgesetz frei entscheiden, ob er sich überhaupt an den Ausgaben beteiligt und in welcher Höhe er die Ausgaben übernimmt.

Wird von der Möglichkeit in Art. 104a Abs. 3 S. 1 Gebrauch gemacht und durch Bundesgesetz bestimmt, daß der Bund die Geldleistungen ganz oder zum Teil trägt, so treten je nach dem Grad der Beteiligung bestimmte, in Art. 104a Abs. 3 S. 2 und 3 angeordnete Folgen ein.

---

26) STURM, a.a.O.; TIEMANN, a.a.O., S. 277 f.; vgl. auch RUHE, DStZ (A) 1969 S. 177 (179).
27) Vgl. BT-Drs. V/2861 Tz. 255.
28) Vgl. Gutachten, Tz. 124, 125.

Der Bundesgesetzgeber entscheidet im Rahmen des Art. 104a Abs. 3 unmittelbar nur über die finanzielle Beteiligung des Bundes; die Regelung findet sich daher zu Recht bei den Vorschriften über die Lastenverteilung. Trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr, so wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt (Art. 104a Abs. 3 S. 2). Die Einführung der Bundesauftragsverwaltung ist unabhängig vom Gegenstand des auszuführenden Gesetzes und allein an die Höhe der Lastenbeteiligung des Bundes geknüpft. Nach Art. 104a Abs. 3 S.3 bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates, wenn die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen. Auch die Zustimmungsbedürftigkeit ist allein von den finanziellen Regelungen des Gesetzes abhängig[29] und nicht etwa an die Begründung von Bundesauftragsverwaltung geknüpft. Das zeigt sich einerseits daran, daß Gesetze mit einer Landesbeteiligung von mehr als 50 v. H. zustimmungsbedürftig sind, obwohl keine Bundesauftragsverwaltung eintritt, andererseits daran, daß Gesetze mit einer Landesbeteiligung unter 25 v. H. trotz Bundesauftragsverwaltung nicht zustimmungsbedürftig sind. Einen Überblick über die verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Rechtsfolgen vermittelt das nachfolgende Schaubild:



29) Unberührt bleibt die Zustimmungsbedürftigkeit aufgrund anderer Bestimmungen des Grundgesetzes, z. B. Art. 84 Abs. 1.

Nach den bisherigen Überlegungen bedarf ein Geldleistungsgesetz der Zustimmung des Bundesrates, wenn sich der Bund zwar nach Art. 104a Abs. 3 beteiligt, die Länder aber ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, während die Länder ohne eine besondere Regelung der Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 1 sämtliche Ausgaben tragen, ohne daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Dieses widersprüchliche Ergebnis kann nicht durch eine andere Auslegung des Art. 104a Abs. 1 beseitigt werden[30]. ERICHSEN meint, der gesetzgeberischen Absicht des Art. 104a Abs. 3 S. 3 könne nur dadurch Rechnung getragen werden, "daß man davon ausgeht, es müßten alle Gesetze über Geldleistungen eine ausdrückliche Regelung über die Kostentragung enthalten"[31]. Auf diesem Wege sollen dann alle Geldleistungsgesetze, deren Kosten allein die Länder tragen, der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 104a Abs. 3 S. 3 bedürfen. Mit dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 3 steht diese Auffassung - wie auch ERICHSEN einräumt[32] - nicht im Einklang, weil S. 3 nur die Fälle betrifft, in denen sich der Bund nach S. 1 an den Geldleistungen beteiligt. Die "gesetzgeberische Absicht", auf die sich ERICHSEN unter Hinweis auf die Ausführungen des Berichterstatters des Vermittlungsausschusses vor dem Bundestag beruft[33], ist nicht deutlich zum Ausdruck gekommen. Die geltende Fassung des Art. 104a Abs. 3 ist bei den Beratungen im Vermittlungsausschuß als Kompromiß zwischen zwei Vorschlägen zustande gekommen, denen völlig verschiedene Leitgedanken hinsichtlich der Zustimmungsbedürftigkeit zugrunde lagen. Der erste Gesetzesbeschluß des Bundestages sah die Zustimmung bei Einführung der Bundesauftragsverwaltung vor, während der Bundesrat in seinem Vorschlag für den Vermittlungsausschuß Geldleistungsgesetze immer von seiner Zustimmung abhängig machen wollte. Die Vermischung beider Konzepte hat die dargestellte Ungereimtheit hervorgerufen. Unter diesen Umständen kann nicht gegen den Wortlaut des Art. 104a Abs. 3 verlangt werden, daß auch ein Geldleistungsgesetz, dessen Kosten nach Art. 104a Abs. 1 die Länder vollständig zu tragen haben,

30) So auch ERICHSEN, S. 41.
31) ERICHSEN, S. 41 f.
32) ERICHSEN, S. 41.
33) ERICHSEN, S. 40.

der Zustimmung des Bundesrates bedarf; die eigenartige Gestaltung der Zustimmungsbedürftigkeit kann nicht durch Ausdehnung des Zustimmungserfordernisses berichtigt werden. Art. 104a Abs. 3 ist ein Beispiel dafür, daß Rechtsvorschriften, die im parlamentarisch-politischen Bereich - oft unter Zeitdruck - durch Kompromisse zustande kommen, häufig in ihren Auswirkungen nicht genügend durchdacht sind und bei der Anwendung zu großen Schwierigkeiten führen[34].

3. Ausgaben auf Grund von Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, müssen nach Art. 104a Abs. 1 grundsätzlich von den Ländern getragen werden. Eine Beteiligung des Bundes aufgrund von Art. 104a Abs. 3 S. 1 bedeutet daher eine Abweichung vom allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 104a Abs. 1. Soweit nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 Bundesauftragsverwaltung eintritt, steht die Bestimmung in einer engen Beziehung zu Art. 104a Abs. 2. Die Lastenverteilung nach Art. 104a Abs. 3 stimmt damit nur überein, wenn der Bund die Lasten in voller Höhe übernimmt. In allen anderen Fällen weicht die Lastenverteilung bei der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 von der Regelung in Art. 104a Abs. 2 ab, da der Bund trotz Bundesauftragsverwaltung nicht sämtliche Ausgaben trägt. Da Art. 104a Abs. 3 eine abweichende Lastenverteilung nicht zwingend vorschreibt, sondern nur ermöglicht, hängt es von der Häufigkeit und dem finanziellen Gewicht seiner Anwendung ab, in welchem Maße die in Art. 104a Abs. 1 und 2 aufgestellten Grundregeln der Lastenverteilung derogiert werden.

III. Zur Berechtigung der Sonderregelung

1. Zunächst soll Art. 104a Abs. 3 nur unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen Lastenverteilung betrachtet werden. Die Vorschrift eröffnet eine unbegrenzte Vielfalt verschiedener Möglichkeiten, die Lasten eines Geldleistungsgesetzes auf Bund und Länder zu verteilen. Die Beteiligung des Bundes kann in jeder beliebigen Höhe festgesetzt werden; der Bund kann die Ausgaben auch vollständig übernehmen,

34) Neuestes Beispiel ist das nach zwei Durchgängen beim Vermittlungsausschuß zustande gekommene Einkommensteuerreformgesetz vom 5. August 1974, BGBl I 1974 S. 1769.

ebenso wie er von einer Beteiligung überhaupt absehen kann. Die Lastenverteilung ist nicht verfassungskräftig festgelegt, sondern dem Ermessen des einfachen Gesetzgebers überlassen. Jede Richtlinie für eine Betätigung des Ermessens fehlt. Anders als es in der Begründung des ursprünglichen Entwurfs zum Ausdruck kam[35], wird die Entscheidung über die Lastenverteilung in erster Linie nicht von den Bedürfnissen des jeweiligen Gesetzes, sondern von den finanziellen Verhältnissen des Bundes und der Länder bestimmt werden.
In jedem Geldleistungsgesetz kann eine andere Regelung der Lastenverteilung vorgesehen werden. Auf diese Weise wird die klare, an die Verwaltungsform anknüpfende Lastenverteilung in Art. 104a Abs. 1 und 2 umgestoßen[36]. Während nach diesen Vorschriften die Lasten entweder vom Bund oder von den Ländern getragen werden, ermöglicht Art. 104a Abs. 3 ohne Einschränkung eine Mischfinanzierung mit den damit verbundenen Nachteilen. Die Mischfinanzierung droht im Rahmen dieser Vorschrift zur Regel zu werden. Die Länder werden der Versuchung, einen Teil der Ausgaben vom Bund erstattet zu bekommen, nicht widerstehen können und Forderungen an den Bund stellen. Das Interesse der Länder geht auf eine möglichst hohe Beteiligung des Bundes, wird aber zugleich auch von Art. 104a Abs. 3 S. 2 bestimmt, wonach bei einer Bundesbeteiligung in Höhe von 50 v. H. und mehr Bundesauftragsverwaltung eintritt. Ihren Zielen wird daher am ehesten eine Bundesbeteiligung wenig unter 50 v. H. oder aber die vollständige Lastenübernahme durch den Bund gerecht. Der Bund auf der anderen Seite wird danach trachten, über eine Lastenbeteiligung von 50 v. H. die Einführung der Bundesauftragsverwaltung zu erreichen und damit seinen Einfluß auf die Verwaltungsführung der Länder zu verstärken. An einer Beteiligung unter 50 v. H. hat er daher kein Interesse und wird eher von einer Beteiligung absehen. Mit einer höheren Beteiligung als 50 v. H. wird er zurückhaltend sein, weil er dadurch seine Stellung nicht weiter verstärken kann. Die nach Art. 104a Abs. 3 S. 3 erforderliche Zustimmung des Bundesrates bewirkt, daß der Bundestag auch den Wünschen der Länder Beachtung schenken muß. Da die finanziellen Mittel des Bundes und der Länder - wie die jährlichen Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich zeigen - nie ausreichen, um alle

35) BT-Drs. V/2861 Tz. 124.
36) PATZIG, DVBl 1969 S. 429 (432); kritisch auch HECKT, Der Städtebund 1969 S. 145 (147).

ihre Wünsche zu erfüllen, wird es auch um die Lastenverteilung bei Geldleistungsgesetzen harte Auseinandersetzungen im politisch-parlamentarischen Raum zwischen Bund und Ländern geben.
Den aufgezeigten Bedenken kommt vor allem deswegen große Bedeutung zu, weil Art. 104a Abs. 3 keine Ausnahmevorschrift ist, die nur in einem kleinen Bereich von geringen finanziellen Auswirkungen anwendbar ist. Art. 104a Abs. 3 gilt ohne Einschränkung für alle Geldleistungsgesetze. Gerade die Geldleistungsgesetze sind aber von großer finanzieller Bedeutung. Ihre Bedeutung wird in Zukunft weiter steigen, weil Leistungen des Staates an den Bürger, vor allem auch Geldleistungen, mit dem fortschreitenden Wandel zum Sozialstaat immer größeres Gewicht erlangen. Bei jedem neuen Geldleistungsgesetz wird es eine neue Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern um die Lastenverteilung geben. Daneben ist nicht auszuschließen, daß Bund oder Länder den Wunsch äußern, bei bestehenden Geldleistungsgesetzen die Lastenverteilung zu ändern. Diese Auseinandersetzungen beanspruchen großen Verwaltungs- und politischen Aufwand und belasten das Bund-Länder-Verhältnis. Art. 104a Abs. 3 S. 1 entspricht somit nicht den Anforderungen, die an eine verfassungsrechtliche Lastenverteilungsnorm gestellt werden müssen, nämlich "unfruchtbare Auseinandersetzungen über die Finanzierungslast ... auszuschließen"[37].

2. Bei den dargestellten Nachteilen bedarf es gewichtiger Gründe, um eine solche Lastenverteilungsnorm zu rechtfertigen. Sie können sich aus den Besonderheiten der Geldleistungsgesetze ergeben. Durch eine Lastenbeteiligung des Bundes kann dem Veranlassungsprinzip Rechnung getragen werden, da der Bund die Geldleistungsgesetze erläßt und dadurch häufig neue Belastungen für die öffentliche Hand schafft. Bei der Auslegung des Art. 104a Abs. 1 wurde aber festgestellt, daß dies keine ausreichende Rechtfertigung für eine Lastenübernahme durch den Bund darstellt[38]. Vielmehr ist es sachgerecht, wenn die Länder, die die Gesetze in landeseigener Verwaltung ausführen, die Ausgaben tragen. Für Geldleistungsgesetze sind keine Gesichtspunkte ersichtlich, die eine abweichende Beurteilung rechtfertigen. Dagegen, daß wegen der Besonderheiten bei Geldleistungsgesetzen eine Lastenbeteiligung

37) Gutachten, Tz. 198.
38) Vgl. oben § 8 II.

des Bundes sachgerecht ist, spricht auch, daß Art. 104a Abs. 3 eine Lastenbeteiligung nur ermöglicht und nicht vorschreibt. Aus Gesichtspunkten der Lastenverteilung ist eine Beteiligung des Bundes weder notwendig noch zweckmäßig. Für Art. 104a Abs. 3 kann angeführt werden, daß die Länder durch die zunehmende Zahl von Geldleistungsgesetzen ohne finanziellle Beteiligung des Bundes noch stärker belastet würden. Hier handelt es sich um einen Gesichtspunkt der Finanzausstattung. Es ist zu prüfen, ob die Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 3 notwendig ist, um die Ausgaben so zu verteilen, daß sie von Bund und Ländern entsprechend ihrer Finanzausstattung tragbar sind. In der Tat kann eine Änderung der Einnahmenverteilung nach Art. 106 Abs. 4 erforderlich werden, wenn allein die Länder die Ausgaben eines finanziell bedeutsamen Geldleistungsgesetzes zu tragen haben. Art. 104a Abs. 3 könnte dazu dienen, Änderungen der Einnahmenverteilung, vor allem solche nach Art. 106 Abs. 4, zu vermeiden, indem die Lastenverteilung der bei Erlaß des Gesetzes bestehenden finanziellen Lage von Bund und Ländern angepaßt wird. Es ist fraglich, ob die Berücksichtigung finanzieller Erwägungen sachgerecht ist und nicht einer klaren Ordnung der Finanzbeziehungen widerstreitet. Die Lastenverteilung soll die Grundlage der Einnahmenverteilung sein, und dieser Funktion der Lastenverteilung widerspricht es, wenn dabei bereits die finanzielle Lage von Bund und Ländern berücksichtigt wird. Damit werden Lastenverteilung und Einnahmenverteilung verwischt und eine klare Ordnung der Finanzen wird erschwert. Der finanziellen Lage von Bund und Ländern Rechnung zu tragen, ist Aufgabe der Einnahmenverteilung, des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs. Beim Finanzausgleich können dann alle Gesichtspunkte berücksichtigt werden, die die finanzielle Lage von Bund und Ländern beeinflussen, also auch die Belastung aus Geldleistungsgesetzen, und sich in einer Änderung der Einnahmenverteilung niederschlagen. Dieses Verfahren ist überschaubarer, als wenn bei jedem neuen Geldleistungsgesetz bei der Regelung der Lastenverteilung die finanziellen Verhältnisse ins Feld geführt und berücksichtigt werden. Zugleich wird nicht bei jedem Geldleistungsgesetz um die Finanzierung gefeilscht, sondern die finanziellen Auseinandersetzungen werden nur bei der Änderung der Einnahmenverteilung geführt. Für die Lastenverteilung bei Geldleistungsgesetzen sollte es daher, unter Außerachtlassung von Überlegungen der finanziellen Leistungsfähigkeit, beim allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz bleiben.

Die Pflicht der Länder, alle Ausgaben aufgrund von Geldleistungsgesetzen zu tragen, bringt ihnen hohe finanzielle Belastungen. Doch ist die Berücksichtigung von Überlegungen der Einnahmenverteilung nur dann gerechtfertigt, wenn die Mittel des Finanzausgleichs nicht ausreichen, sie zur Tragung dieser Ausgaben zu befähigen. Es ist aber nicht ersichtlich, daß die im Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeiten des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs dazu nicht ausreichen[39]. In der Regelung in Art. 106 Abs. 4 kommt außerdem zum Ausdruck, daß Belastungen der Länder aufgrund von Bundesgesetzen im Regelfall durch eine Änderung der Einnahmenverteilung und nicht durch allgemeine, noch weniger durch zweckgebundene Finanzzuweisungen ausgeglichen werden sollen[40]. Dieser Zielsetzung widerspricht Art. 104a Abs. 3. Die - zu Recht eingeschränkte - Ermächtigung in Art. 106 Abs. 4 S. 2, 3 ist wegen der in Art. 104a Abs. 3 geschaffenen Möglichkeit des Bundes, bei jedem Geldleistungsgesetz die Ausgaben auf Dauer ganz oder teilweise zu übernehmen und entsprechende Zuschüsse an die Länder zu leisten, praktisch bedeutungslos. Durch eine Beteiligung des Bundes aufgrund von Art. 104a Abs. 3 werden die Länder schließlich nur scheinbar entlastet. Bei der Verteilung der Einnahmen wird die Belastung des Bundes aus Geldleistungsgesetzen berücksichtigt, so daß die Länder einen geringeren Anteil an der Gesamtfinanzmasse erhalten. Die Lastenverteilungsbestimmung in Art. 104a Abs. 3 S. 1 ist daher rechtspolitisch abzulehnen.

3. Darüber hinaus sind auch schon Bedenken gegen die Regelung der Bundesauftragsverwaltung und der Zustimmungsbedürftigkeit in Art. 104a Abs. 3 S. 2 und 3 angeklungen[41]. Es ist nicht sachgerecht, in Art. 104a Abs. 3 S. 3 die Zustimmung des Bundesrates zu fordern, wenn die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, während sie nach Art. 104a Abs. 1 die Ausführung der Gesetze in voller Höhe zu finanzieren haben, ohne daß deswegen die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist[42]. Mit Rücksicht darauf, daß die Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 83, 84 im allgemeinen eigene Angelegenheit der Länder ist und sich daraus nach Art. 104a Abs. 1 die Pflicht der Länder zur Lastentragung ergibt, bestehen auch grundsätzliche

---

39) Näheres siehe oben § 8 II 2.
40) Siehe oben § 8 II 1.
41) Vgl. oben § 11 II 2.
42) Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. V/2861 Anlage 3 S. 92 (93).

Bedenken dagegen, die Zustimmung des Bundesrates allein von der finanziellen Belastung der Länder abhängig zu machen[43]).
Während in Art. 104a Abs. 1 und 2 die Lastenverteilung an die Verwaltungsform anknüpft, trifft Art. 104a Abs. 3 S. 2 die umgekehrte Zuordnung. Die Verwaltungsform sollte sich jedoch in erster Linie an den Erfordernissen eines bestmöglichen Gesetzesvollzuges orientieren. Danach ist kein Grund ersichtlich, daß bei einer Bundesbeteiligung von 50 v. H. oder mehr immer Bundesauftragsverwaltung eintritt, während es anderenfalls stets bei landeseigener Verwaltung bleibt. Darüber hinaus ist gerade bei den unter Art. 104a Abs. 3 fallenden Gesetzen kein Bedürfnis für eine Bundesauftragsverwaltung vorhanden, da in den Geldleistungsgesetzen Empfänger, Voraussetzungen und Höhe der Leistungen im allgemeinen so genau festgelegt sind, daß es des starken Einflusses des Bundes auf die Verwaltungsführung der Länder nach Art. 85 nicht bedarf[44]). Die Einführung der Bundesauftragsverwaltung dient vor allem dem Interesse des Bundes, über die Verwendung seiner Mittel zu bestimmen, und dem Bedürfnis, die parlamentarische Verantwortung für ihre Verwendung zu übernehmen. Nicht die Verwirklichung eines bestmöglichen Gesetzesvollzuges, sondern allein die Lastenbeteiligung des Bundes ist der Grund für die Bundesauftragsverwaltung. In Art. 104a Abs. 3 S. 2 bestätigt sich die Befürchtung, daß eine Beteiligung an der Finanzierung von Ausgaben die Erweiterung der Mitwirkungsrechte bei ihrer Verwaltung zur Folge hat. Die in Art. 104a Abs. 3 enthaltene Regelung für die Lastenverteilung bei Geldleistungsgesetzen ist rechtspolitisch ohne Einschränkung abzulehnen.

§ 12 Die Lastenverteilung bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b, 104a Abs. 4 GG)

I. Vorbemerkung

Im Abschnitt VIII a des Grundgesetzes sind unter der Überschrift "Gemeinschaftsaufgaben" besondere Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geregelt. Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung

43) Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung, a.a.O., S. 92.
44) HENLE, DöV 1966 S. 608 (614); KÖLBLE, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47 S. 41 (69 f.).

im einzelnen weisen die Regelungen in Art. 91a und b gemeinsame Kennzeichen auf. Gegenstand der Gemeinschaftsaufgaben sind bestimmte Aufgaben der Länder, an deren Erfüllung der Bund nach Maßgabe der Art. 91a und b in zweifacher Hinsicht mitwirkt. Er nimmt Einfluß auf die Art und Weise ihrer Erfüllung und beteiligt sich an den entstehenden Ausgaben.
Die in Art. 104a Abs. 4 angesprochenen Investitionen gehören zum Zuständigkeitsbereich der Länder und der in ihnen bestehenden Gemeinden. Der Bund hat nach Art. 104a Abs. 4 die Möglichkeit, Finanzhilfen zu gewähren. Dabei wird ihm die Befugnis eingeräumt, durch Gesetz oder Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern die Arten der zu fördernden Investitionen festzulegen. Da diese Festlegung im Hinblick auf die finanzielle Beteiligung die Entscheidung über Investitionsvorhaben erheblich beeinflußt, kann der Bund die Investitionstätigkeit auf diese Weise steuern. Dem Bund wird dadurch sachlicher Einfluß gewährt[1]. Es handelt sich also auch bei Art. 104a Abs. 4 um Gemeinschaftsaufgaben[2]. Die Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben sind gekennzeichnet durch die Verbindung von Zuständigkeitsbegründung und Lastenverteilungsregelung. Eine weitere Gemeinsamkeit liegt darin, daß sie vor allem Aufgaben betreffen, die im allgemeinen gesetzesfrei verwaltet werden.

II. Entstehungsgeschichte

1. Der Zusammenhang der drei Bestimmungen über die Gemeinschaftsaufgaben wird auch an ihrer Entstehungsgeschichte deutlich. Der Bund hatte in der Zeit vor der Finanzreform in zunehmendem Maße finanzielle Mittel für Aufgaben bereit gestellt, bei denen seine Zuständigkeit zweifelhaft war. Wie aus dem Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1969, dem letzten vor der Finanzreform, hervorging, geschah dies mit den unterschiedlichsten Begründungen. So rechtfertigte der Bund seine Beteiligung u. a. mit Verwaltungsabkommen[3],

---

1) Institut "Finanzen und Steuern", Heft 90 S. 11 f.; SEEGER, DöV 1968 S. 781 (786 ff.); a. A. TIEMANN, BayVBl 1970 S. 157 (159).
2) Friedrich KLEIN, Staat 1972 S. 289 (292); KÖLBLE, DöV 1972 S. 122 (123); im Ergebnis auch Institut "Finanzen und Steuern", Heft 90 S. 12.
3) Einzelplan 31, Kap. 02, Erl. zu Titel 882 01 - Förderung des Ausbaus bestehender Hochschulen und sonstiger wissenschaftlicher Einrichtungen.

"gesamtstaatlichem Interesse"[4] und "dringendem Bundesinteresse"[5]. An anderer Stelle verzichtete er überhaupt auf eine Begründung für seine finanzielle Beteiligung[6].

Die Länder sahen sich bei diesen Finanzhilfen einem Zwiespalt ausgesetzt, der eine klare Entscheidung für oder gegen diese Praxis des Bundes erschwerte. Einerseits nahmen die Länder, vor allem die finanzschwachen unter ihnen, gern die Zuschüsse des Bundes an. Andererseits fürchteten sie die Ausweitung des Bundeseinflusses durch Auflagen und Vergaberichtlinien. Schon 1961 bezifferte der damalige Bundesfinanzminister Dr. Starke im Bundestag die Bundesausgaben für Länderzwecke auf 2,5 bis 3 Milliarden DM[7]. Diese Zahl hielten die Länder dem Bund später entgegen[8], als er eine Erhöhung seines Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer verlangte. Die Konferenz der Ministerpräsidenten faßte 1963 eine Entschließung, in der sie ihre Auffassung bekräftigte, "daß eine dauerhafte Ordnung der Finanzverhältnisse zwischen Bund und Ländern eine klare Abgrenzung von Bundesaufgaben, Landesaufgaben und gemeinschaftlichen Aufgaben zwingend erfordert. Die unsystematische Förderung der verschiedensten Aufgaben in den Haushalten des Bundes und der Länder belastet die bundesstaatlichen Beziehungen und dient nicht der ordnungsgemäßen Erfüllung dieser Aufgaben"[9].

2. Die 1964 eingesetzte Kommission für die Finanzreform schlug zur Klärung der Rechtslage zwei Maßnahmen vor. In das Grundgesetz sollte ein Art. 85a eingefügt werden, der ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben vorsah[10].

---

4) Einzelplan 60, Kap. 02, Erl. zu den Titeln 883 12, 892 12 u.a. - regionale Hilfsmaßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftskraft.
5) Einzelplan 31, Kap. 04, Erl. zu Titel 685 55 - Zuschuß zum Betrieb der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e. V. (DFVLR).
6) Einzelplan 10, Kap. 02, Erl. zu Titel 882 22 - Küstenschutz.
7) 153. BT - Sitzung vom 17. März 1961, Stenographische Berichte, S. 8791 (C).
8) MEYERS, S. 6.
9) Wiedergabe bei MEYERS, S. 21.
10) Gutachten, Tz. 139; dazu ausführlich HÜTTL, DVBl 1967 S. 433 ff.; KÖLBLE, DöV 1967 S. 1 ff.; KONOW, DöV 1966 S. 368 ff.

Die Gemeinschaftsaufgaben waren nur durch eine Generalklausel umschrieben und sollten im Einzelfall durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden. Nach dem von der Kommission vorgeschlagenen Art. 104a Abs. 3 sollte der Bund den Ländern die Hälfte ihrer Ausgaben für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben erstatten[11]. Daneben regte die Kommission eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeit im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung an[12]. Die Bundesregierung entschied sich in ihrem Entwurf[13] gegen eine Generalklausel und legte die Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a und b verfassungskräftig fest. Diese Vorschriften enthielten zugleich die Bestimmungen über die Lastenverteilung. Daneben sah der Entwurf in Art. 104a Abs. 3 für den Bund die Möglichkeit vor, unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden zu gewähren[14]. Diese Vorschriften wurden mit einigen Änderungen, die ihre grundsätzliche Konzeption nicht berührten, Gesetz, wobei Art. 104a Abs. 3 zu Abs. 4 wurde.

III. Grundzüge der Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere die Regelung der Lastenverteilung im Verhältnis zu Art. 104a Abs. 1 GG

1. Art. 91a GG

Auf den in Art. 91a genannten Gebieten wirkt der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, "wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist". Art. 91a stellt das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Form einer gemeinsamen Rahmenplanung nicht in das Ermessen des Bundes. Vielmehr haben es die Länder in der Hand, ob sie ein Vorhaben zur gemeinsamen Rahmenplanung anmelden, Art. 91a Abs. 3 S. 2. Praktisch besteht für die Länder allerdings ein Zwang zur Anmeldung, um nicht die mit der gemeinsamen Rahmenplanung verbundene finanzielle Beteiligung des Bundes

---

11) Gutachten, Tz. 202, 207, 209.
12) Gutachten, Tz. 81 ff. und Anlage 2.
13) BT-Drs. V/2861 S. 6 (Begründung Tz. 78 ff.).
14) BT-Drs. V/2861 S. 6 (Begründung Tz. 293 ff.).

zu verlieren. Die Lastenverteilung ist weitgehend verfassungskräftig festgelegt. Nach Art. 91a Abs. 4 trägt der Bund bei den Gemeinschaftsaufgaben "Hochschulbau" und "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die Hälfte, bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" mindestens die Hälfte der Ausgaben in jedem Land; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen[15]. Die Gemeinschaftsaufgaben sind auf der Grundlage des Art. 91a in drei Bundesgesetzen mit Zustimmung des Bundesrates näher geregelt worden[16]. Darin wurde festgelegt, daß der Bund den Ländern seinen Anteil an den Ausgaben aufgrund von Abrechnungen erstattet[17]. Die verwaltungsmäßige Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben auf der Grundlage der Rahmenplanung liegt im vollen Umfang bei den Ländern; sie leisten sämtliche Zweckausgaben. Nach dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, Art. 104a Abs. 1, müßten sie die Ausgaben allein tragen. Die Lastenverteilung, die Art. 91a Abs. 4 vorsieht, weicht somit von Art. 104a Abs. 1 ab[18].

2. Art. 91b GG

Ob Bund und Länder bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken, steht in ihrem Ermessen. Art. 91b eröffnet lediglich die Möglichkeit dazu. Die Festlegung der Art und Weise der Zusammenarbeit überläßt Art. 91b besonderen Vereinbarungen, in denen auch die Aufteilung der Kosten[19] zu regeln ist. Im allgemeinen wird dies in der Weise geschehen, daß Bund und Länder die Kosten jeder Maßnahme nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel

15) Von MANGOLDT-KLEIN, Art. 91a Anm. VII 5 a cc.
16) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen" vom 1.9.1969, BGBl I S. 1556; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" v. 3.9.1969, BGBl I S. 1573; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" v. 6.10.1969, BGBl I S. 1861.
17) Z. B. § 12 Hochschulbauförderungsgesetz, BGBl I 1969 S. 1556; die anderen Gesetze enthalten eine entsprechende Regelung.
18) GRAWERT, Staat 1968 S. 63 (78); STADLER, BayVerwBl 1969 S. 297 (300); a. A. ERICHSEN, S. 43; STURM, DöV 1968 S. 466 (474).
19) Durch die Verwendung des Wortes "Kosten" wird die Lastenverteilung hier von den Ausgaben gelöst und auf den (betriebswirtschaftlichen) Aufwand bezogen.

gemeinsam aufbringen. Die Kosten können aber auch so aufgeteilt werden, daß einige Maßnahmen der Bund, andere die Länder allein finanzieren. Zweifelhaft ist, ob der Bund Vereinbarungen nach Art. 91b mit einzelnen Ländern treffen kann und ob Vereinbarungen unterschiedlichen Inhalts - etwa hinsichtlich der finanziellen Beteiligung des Bundes - zulässig sind[20].

Die Bildungsplanung umfaßt nicht die Ausführung der erarbeiteten Pläne; Zweckausgaben entstehen in erster Linie bei der Durchführung von Modellversuchen im Schul- und Hochschulwesen[21]. Jede Regelung aufgrund von Art. 91b S. 2, nach der nicht derjenige Staat, der einen Modellversuch durchführt und die erforderlichen Zweckausgaben leistet, die Ausgaben trägt, weicht von Art. 104a Abs. 1 ab.

In Vereinbarungen über die Forschungsförderung können Bund und Länder auch die Durchführung der Förderung im einzelnen regeln[22] und die Lastenverteilung hinsichtlich der Ausgaben bestimmen, die unmittelbar zur Forschungsförderung aufgewendet werden. Solchen Regelungen kommt wegen der Höhe des finanziellen Aufwands für die Forschung große Bedeutung zu. Das Verhältnis dieser Lastenverteilungsregelungen zu Art. 104a Abs. 1 hängt davon ab, wie die Durchführung der Forschungsförderung im einzelnen gestaltet ist. Wenn Bund und Länder ihre Beiträge nach außen selbst gewähren und unmittelbar an den Empfänger leisten, sind keine internen Finanzzuweisungen oder Zahlungen zwischen Bund und Ländern erforderlich. Der Staat, der die Ausgaben leistet, trägt sie auch endgültig. Eine solche Lastenverteilung steht im Einklang mit Art. 104a Abs. 1. Möglich ist aber auch die Regelung, daß der Bund die gesamten Ausgaben leistet und einen Teil von den Ländern erstattet erhält oder umgekehrt. Bei dieser Gestaltung gewährt nach außen ein Staat die Förderung, und die anderen Staaten beteiligen sich daran im Innenverhältnis durch Zuschüsse. Eine solche Lastenverteilung widerspricht der Grundnorm des Art. 104a Abs. 1, daß der Staat die Ausgaben tragen soll, der sie leistet.

---

20) Vgl. dazu GORONCY, DVBl 1970 S. 310 (316); MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 5 zu Art. 91b; mit Recht einschränkend Friedrich KLEIN, Staat 1972 S. 289 (301 f.).
21) Vgl. OPPERMANN, DöV 1972 S. 591 (595).
22) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 8 zu Art. 91b.

3. Art. 104a Abs. 4 GG

Nach Art. 104a Abs. 4 kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für "besondere Lastenströme" Investitionen der Länder und Gemeinden geben, wenn dies zur Verwirklichung einer der drei näher bezeichneten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen erforderlich ist. Die Gewährung dieser Finanzhilfen steht im Ermessen des Bundes. Eine vollständige Übernahme der Kosten durch den Bund ist zwar durch die Verwendung des Wortes "Finanzhilfen" nicht ausgeschlossen, aber mit Rücksicht darauf, daß es sich um Investitionen handelt, die die Länder und Gemeinden vornehmen, nicht gerechtfertigt. Die nähere Regelung überläßt das Grundgesetz wahlweise einem Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder einer Verwaltungsvereinbarung. Mit Rücksicht darauf, daß eine Verwaltungsvereinbarung hier wahlweise neben einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz zugelassen ist, wird man nur eine solche mit allen Ländern die zustimmend ergehen müssen[23].

Die verwaltungsmäßige Durchführung der Investitionsvorhaben einschließlich Anordnung und Bezahlung bleibt bei den Ländern und Gemeinden. Die Finanzhilfen lassen das Außenverhältnis bei der Abwicklung der Investitionsvorhaben unberührt. Sie widersprechen daher dem Grundsatz in Art. 104a Abs. 1, daß derjenige die Lasten zu tragen hat, der die Ausgaben leistet[24]. Art. 104a Abs. 4 ermöglicht somit eine von Art. 104a Abs. 1 abweichende Lastenverteilung.

IV. Zur Berechtigung der finanziellen Beteiligung des Bundes

1. Die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben im Hinblick auf die Lastenverteilung

Bei sämtlicher Gemeinschaftsaufgaben ist die Mischfinanzierung[25] vorgesehen. Mit Art. 91a ist zwar auch zu vereinbaren, daß der Bund sämtliche Kosten einer Maßnahme übernimmt; in aller Regel wird der

---

23) Friedrich KLEIN, Droste 1972 S. 269 (307); a. A. HEMLE, DöV 1968 S. 396 (401).

24) SEEGER, DöV 1968 S. 781 (787); STADLER, BayVerwBl 1969 S. 297 (301); a. A. STARK, DöV 1968 S. 466 (474); anders TIEMANN, BayVerwBl 1970 S. 157 (159).

25) Vgl. dazu oben § 7 III 1.

Bund jedoch nicht sämtliche Kosten übernehmen, wenn er schon bei einer Kostenbeteiligung im Wege der vorgesehenen Vereinbarung Mitspracherechte erhält, und er wird den Ländern keine Mitspracherechte einräumen, wenn er allein die Kosten trägt. Mit der Mischfinanzierung geht in allen Fällen ein sachliches Mitspracherecht des Bundes einher. Die Mitwirkung des Bundes an der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben vollzieht sich auf verschiedene Weise, durch Bundesgesetze (Art. 91a, 104a Abs. 4), (Verwaltungs-)Vereinbarungen (Art. 91b, 104a Abs. 4) und eine gemeinsame Rahmenplanung mit den Ländern (Art. 91a). Wegen der weitgehenden Mitwirkungsrechte des Bundes ist die Gefahr, daß er über die Lastenbeteiligung seinen Einfluß noch erweitert, gering. Die Mischfinanzierung ist aber unzweckmäßig, weil sie die öffentliche Finanzwirtschaft aufwendig und unübersichtlich macht.

Die Mischfinanzierung aufgrund der Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben ist kein unbedeutender Sonderfall; die Gemeinschaftsaufgaben sind nicht eng umgrenzt, sondern sehr weit gefaßt und von großer finanzieller Bedeutung. Die Formulierung in Art. 91a, "wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist", ist einer großzügigen Auslegung zugängig. Eine gewisse Beschränkung ergibt sich zwar durch die Aufzählung der drei Sachgebiete; allerdings eröffnen die Sachgebiete Nr. 2 und 3 einen weiten Mitwirkungsbereich[26]. "Überregionale Bedeutung", die die Anwendung des Art. 91b voraussetzt, kann man heute jedem bedeutsamen Forschungsvorhaben zusprechen. Unklar ist auch, wann Investitionen "besonders bedeutsam" im Sinn von Art. 104a Abs. 4 sind; große praktische Auswirkungen hat diese Einschränkung nicht[27]. Die drei wirtschaftspolitischen Zielsetzungen sind so umfassend formuliert, daß sie den Anwendungsbereich des Art. 104a Abs. 4 nicht einschränken[28]. Bei Art. 104a Abs. 4 fehlt auch jede nähere Angabe darüber, wie genau die Arten der zu fördernden Investitionen bestimmt werden können. Dieser Überblick zeigt, daß die Vorschriften aufgrund ihrer unbestimmten Formulierung dem Bund in weiten Bereichen die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung und damit verbunden auch sachlichen

---

26) Dazu Friedrich KLEIN, Staat 1972 S. 289 (295).
27) Friedrich KLEIN, a.a.O., S. 306.
28) SEEGER, DöV 1968 S. 781 (785); die Praxis zeigt, daß Art. 104a Abs. 4 vom Bund weit ausgelegt wird, vgl. HOLCH, DöV 1973 S. 115 ff.

Einfluß auf die Erfüllung der betreffenden Aufgaben eröffnen. Zu der weiten Fassung der Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben kommt hinzu, daß sie keine zwingende Regelung treffen, sondern das Zusammenwirken und die gemeinsame Finanzierung weitgehend in das Belieben der Beteiligten stellen; dadurch fehlt es an einer hinreichend festliegenden Lastenverteilung als Grundlage der Einnahmenverteilung[29]. Nach Art. 91a ist der Bund zwar zur Mitwirkung verpflichtet, er kann aber nur bei Vorhaben mitwirken, die die Länder zur gemeinsamen Rahmenplanung angemeldet haben. Bei Art. 91b steht die Zusammenarbeit völlig im Ermessen von Bund und Ländern. Bei den Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 liegt es im Belieben des Bundes, sie zu gewähren, und den Ländern steht es frei, sie anzunehmen. Die Höhe der finanziellen Beteiligung des Bundes ist nur in Art. 91a weitgehend festgelegt. Im übrigen gewähren die Vorschriften auch hinsichtlich der Festsetzung der Höhe des Bundesanteils Freiheit. Die Lastenverteilung bei den Gemeinschaftsaufgaben untersteht daher im großen Umfang der Regelungsbefugnis von Bund und Ländern. Es besteht die Gefahr, daß es bei der Aushandelung der einzelnen Regelungen immer wieder zu Auseinandersetzungen über die Lastenverteilung kommt. Die weitgefaßten Vorschriften haben zur Folge, daß in einem großen Bereich die allgemeine Lastenverteilungsregel nur gilt, soweit keine Sonderbestimmungen bestehen. Diese Sonderbestimmungen können aufgrund des den Beteiligten eingeräumten Ermessens ganz unterschiedliche Regelungen der Lastenverteilung treffen und finden sich nur zum geringen Teil im Grundgesetz, Art. 91a Abs. 4, im übrigen in Gesetzen und (Verwaltungs-)Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Diese Vielfalt macht die Lastenverteilung unübersichtlich.

Die vor der Finanzreform vom Bund geübte Mitfinanzierung und Mitsprache ist durch das Finanzreformgesetz nicht eingeschränkt, sondern legalisiert worden[30]. Dies zeigt sich darin, daß seitdem in der Finanzierungspraxis des Bundes keine wesentlichen Änderungen eingetreten sind. Auf allen Gebieten, die früher umstritten waren, beteiligt er sich heute auf verfassungsrechtlicher Grundlage. Eine

---

29) Vgl. VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 101 zu Art. 104a.
30) BARBARINO, DöV 1973 S. 19 (20).

echte Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten, eine Bereinigung dahin, daß entweder der Bund oder die Länder die Lasten tragen, ist dabei nirgends versucht worden. Vielmehr wurde die bis dahin geübte Praxis durch die drei Bestimmungen über die Gemeinschaftsaufgaben grundgesetzlich abgesichert. Hier zeigt sich deutlich die Entwicklung, die von einer Lastenbeteiligung des Bundes ausgehen kann. Zunächst beteiligte sich der Bund auf zweifelhafter Rechtsgrundlage an Ausgaben der Länder. Eine natürliche Folge war, daß der Bund Einfluß auf die Verwendung seiner Mittel anstrebte und erhielt. Schließlich wurden die Mitfinanzierung und die Mitbestimmung - auf letztere kam es dem Bund ja im Grunde an - verfassungsrechtlich festgelegt. Die Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben sind der verfassungsrechtliche Niederschlag des Erfahrungssatzes: "Wer zahlt, schafft an".

2. Gründe für die Lastenverteilung bei den Gemeinschaftsaufgaben

a) Auch hier ist eine Rechtfertigung mit finanziellen Überlegungen zu erwägen. Vor allem die Beteiligung des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a wird häufig damit begründet, daß die dort geregelten Aufgaben so hohe finanzielle Aufwendungen verlangten, daß die Beteiligung des Bundes notwendig sei, um die Durchführung sicherzustellen[31]. Dazu ist auf die früheren Ausführungen[32] zu verweisen, daß der vertikale Finanzausgleich bestimmt und geeignet ist, die Finanzausstattung der Länder ihren finanziellen Belastungen anzugleichen. Die Regelung der Lastenverteilung braucht diese Gesichtspunkte grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die Erwägung, daß manche der Gemeinschaftsaufgaben die Länder ungleich belasten. Die gegenüber allen Ländern gleiche Lastenbeteiligung des Bundes ist ohnehin nur bedingt geeignet, diese unterschiedliche Belastung auszugleichen, da die Entlastung nur in Höhe des Bundesanteils eintritt und auch den Ländern zugute kommt, die über eine gute finanzielle Ausstattung verfügen. Ein Ausgleich hat vielmehr durch den horizontalen Finanzausgleich zu erfolgen. Im übrigen würde eine Neugliederung nach Art. 29 wesent-

31) BT-Drs. V/2861 Tz. 102.
32) Vgl. oben § 8 II.

lich dazu beitragen, solche ungleichen Belastungen zu vermeiden, die z. B. dadurch entstehen, daß Bremen, als kleinstes Land mehr eine Stadt als ein Staat, eine Universität baut, deren Einzugsbereich über Bremen hinaus das umliegende, zu Niedersachsen gehörende Land umfaßt.

b) Es ist daher nach anderen als finanziellen Gründen für die Lastenbeteiligung des Bundes zu suchen. Sie könnten in der Eigenart der zu finanzierenden Aufgaben gefunden werden. Bei den Gemeinschaftsaufgaben könnte eine finanzielle Beteiligung des Bundes deswegen als angemessen angesehen werden, weil ihre Durchführung im besonderen Bundesinteresse liegt und es sich insoweit auch um seine Angelegenheiten handelt. Eine solche Begründung ist sehr unbestimmt und nicht zwingend. Der Bund hat ein allgemeines Interesse daran, daß die staatlichen Aufgaben in allen Ländern so gut wie möglich erfüllt werden und daß allen Bundesbürgern in annähernd gleichem Umfang staatliche Leistungen gewährt und staatliche Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Diese Zielsetzung erkennt auch das Grundgesetz an, z. B. durch den Hinweis auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Art. 72 Abs. 2, 106 Abs. 3 Nr. 2. Trotzdem sind den Ländern im föderativen Staat viele Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erfüllung zugewiesen. Wo es das Interesse des Bundes verlangt, sind dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse, Verwaltungszuständigkeiten und andere Rechte eingeräumt. Es kommt entscheidend auf den sachlichen Einfluß an; eine Mitfinanzierung ist weder erforderlich noch ausreichend, um Bundeseinfluß auszuüben. Es ist vielmehr daran festzuhalten, daß sich die Lastenverteilung aus den Überlegungen zu Art. 104a Abs. 1 grundsätzlich nach der Verwaltung richtet. Auch bei den Gemeinschaftsaufgaben ging es im Grunde um sachliche Mitbestimmung des Bundes. Die Finanzierung war nur das Hilfsmittel, über das der Bund seinen sachlichen Einfluß erlangt hat. Wenn also die Länder - wie es im Zusammenhang mit den Gemeinschaftsaufgaben gelegentlich heißt - nicht ausreichend bereit oder in der Lage sind, bundeswichtige Aufgaben durchzuführen oder gesamtstaatliche Belange zu berücksichtigen, sind dem Bund die erforderlichen Zuständigkeiten einzuräumen, um die Belange durchzusetzen. Der Einfluß des Bundes kann seinem Interesse entsprechend abgestuft werden; die Möglichkeiten reichen von der Rahmengesetzgebung bis zur bundeseigenen Verwaltung. Die Lastenverteilung muß deswegen nicht geändert werden.
Etwas anderes kann mit Rücksicht darauf gerechtfertigt sein, daß die Gemeinschaftsaufgaben (bundes-)gesetzesfrei verwaltet werden. Auf

die gesetzesfreie Verwaltung hat der Bund keinen Einfluß wie nach Art. 84, 85 auf die gesetzesabhängige Verwaltung. Eine (bundes-)gesetzliche Regelung solcher Sachbereiche, die regelmäßig gesetzesfrei verwaltet werden, empfiehlt sich nicht, da sie entweder zu unbestimmt wäre, um ausreichenden Bundeseinfluß wirksam werden zu lassen, oder zu genau, so daß sie Veränderungen nicht im notwendigen Maße Rechnung tragen könnte. Eine Übernahme in bundeseigene Verwaltung würde in den meisten Fällen zu weit gehen und die Zuständigkeit der Länder unnötig beschneiden. Überhaupt ist zweifelhaft, ob es angebracht ist, diesen gesamten Bereich zentral durch den Bund zu steuern. In dieser Lage bietet sich ein Mittelweg an, der auch in den Regelungen über die Gemeinschaftsaufgaben zum Ausdruck kommt. Das Zusammenwirken wird grundsätzlich in das Ermessen der Länder gestellt. Um zu gewährleisten, daß die Länder ihrerseits an der Einschaltung des Bundes interessiert sind, beteiligt sich der Bund im Falle seiner Mitwirkung an der Finanzierung. Der Bund kann seinen Einfluß nicht durch Gesetz oder im Wege einer anderen einseitigen Anordnung durchsetzen. Trotzdem kann eine solche Herrschaft "am goldenen Zügel" sehr wirksam sein. Eine solche Gestaltung führt bei finanziell bedeutsamen Angelegenheiten im Regelfall zu einer Beteiligung des Bundes, läßt aber daneben Raum für eine eigenverantwortliche Tätigkeit der Länder, für die sie dann auch finanziell voll verantwortlich sind. Eine allmächtige zentrale Steuerung durch den Bund wird vermieden, ohne daß der Bund allein auf das Wohlwollen der Länder angewiesen ist, damit sie seine Anregungen beachten. Aus diesen Gründen können die Regelungen über die Gemeinschaftsaufgaben gerechtfertigt sein, obwohl sie die Lastenverteilung weitgehend der Regelungsbefugnis von Bund und Ländern unterwerfen und zu Mischfinanzierung führen. Voraussetzung ist allerdings, daß die angestrebte Mitbestimmung des Bundes notwendig ist und nicht auf anderem Wege ebenso gut oder besser erreicht werden kann.

3. Die Beurteilung der einzelnen Regelungen

a) Art. 91a Abs. 4 legt die Höhe der Beteiligung des Bundes weitgehend fest, so daß keine großen Auseinandersetzungen darüber zu be-

fürchten sind[33]. Auf der anderen Seite ermöglicht er im großen Umfang eine Mischfinanzierung. Ob es aber bei der in Art. 91a getroffenen Regelung der Mitfinanzierung bedarf, um eine angemessene Mitwirkung des Bundes zu erreichen, ist zweifelhaft. Die Freiheit der Länder, Vorhaben zur Rahmenplanung anzumelden, ist ohne große praktische Bedeutung. Die anfallenden Ausgaben sind so hoch, daß sie es sich nicht erlauben können, auf die Bundesbeteiligung zu verzichten. Es ist daher zu erwägen, die gemeinsame Rahmenplanung - vielleicht mit Ausnahme kleiner Vorhaben - bindend vorzuschreiben. Dem Bund stünde dann eine klare Kompetenz zu, nämlich die Beteiligung an der Rahmenplanung; verwaltungsmäßige Durchführung und Finanzierung der Vorhaben lägen bei den Ländern[34]. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern würden wesentlich vereinfacht. Finanzielle Bedenken gegen eine solche Lösung bestehen nicht, da das Grundgesetz genügend Möglichkeiten[35] vorsieht, um die Länder zur Erfüllung der daraus folgenden finanziellen Verpflichtungen instand zu setzen.

b) Im Bereich der überregionalen Forschungsförderung besteht neben der Verwaltungszuständigkeit der Länder eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache, so daß schon vor der Finanzreform Vereinbarungen darüber zwischen Bund und Ländern zulässig waren[36]. Folglich war auch die gemeinsame Finanzierung möglich. Art. 91b hat, soweit er die Forschungsförderung betrifft, keine Veränderung der bis dahin bestehenden Rechtslage gebracht. Ob allerdings die ausdrückliche verfassungsrechtliche Bekräftigung dieser Rechtslage sachgerecht ist, ist zweifelhaft. So ist kein einleuchtender Grund dafür ersichtlich, daß die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Max-Planck-Gesellschaft aus dem Bundeshaushaltsplan und elf Landeshaushaltsplänen Zuwendungen erhalten[37]. Es wäre richtiger, die Förderung solcher bundesweit tätigen Einrichtungen,

---

33) TIEMANN, DöV 1970 S. 161 (165); von MANGOLDT-KLEIN, Art. 91a Anm. VII 5 a aa.
34) Eine solche Lösung befürwortet BARBARINO, DöV 1973 S. 19 (23), für alle Gemeinschaftsaufgaben; vgl. auch ENQUETE-Kommission, Zwischenbericht, S. 85.
35) Vgl. dazu oben § 8 II 2.
36) Friedrich KLEIN, Staat 1972 S. 289 (303), im Anschluß an die Begründung des Finanzreformgesetzes.
37) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1972, Einzelplan 31, Kap. 04, Erl. zu den Titeln 685 51 und 685 52.

der naturwissenschaftlichen Großforschung und vergleichbarer Forschungsvorhaben, die sich nicht einem oder mehreren Ländern zuordnen lassen, die nicht "regional radizierbar"[38] sind, dem Bund zu übertragen. Dafür sollte dann die übrige Forschungsförderung allein Sache der Länder sein. Auf diese Weise wären Zuständigkeit und Finanzierung klar aufgeteilt, ohne daß dadurch die Erfüllung der Aufgaben beeinträchtigt würde. Auch bei der Finanzierung der Bildungsplanung sollte die finanzielle Förderung eines Vorhabens aus zwölf Haushalten vermieden werden.

c) Bei Art. 104a Abs. 4 zielen die Finanzhilfen unmittelbar auf die Förderung und Steuerung der Investitionen ab. Ihr eigentliches Ziel ist aber die Verwirklichung der drei genannten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Art. 104a Abs. 4 beruht auf der Erkenntnis, daß die Wirtschaftsentwicklung durch eine Steigerung oder Senkung der öffentlichen Investitionen erheblich beeinflußt werden kann. Da der Schwerpunkt der öffentlichen Investitionen bei den Ländern einschließlich der Gemeinden liegt, hat der Bund auf die Entwicklung der öffentlichen Investitionen unmittelbar nur geringen Einfluß. Art. 104a Abs. 4 soll seinen Einfluß darauf erweitern, damit er bestimmte gesamtwirtschaftliche Ziele verwirklichen kann. Dazu ist eine volle Kostenübernahme des Bundes ebensowenig notwendig wie eine Übertragung der Investitionen in die Zuständigkeit des Bundes. Die Finanzhilfen reichen aus, um die Investitionsentscheidungen der Länder und Gemeinden im Sinn der Bundeswünsche zu beeinflussen. Trotzdem bleibt diesen die Möglichkeit, einzelne Investitionen ausschließlich nach ihren Wünschen vorzunehmen und allein zu finanzieren. Da nach Art. 104a Abs. 4 die Gewährung von Finanzhilfen im Ermessen des Bundes steht, kann er stets dann eingreifen, wenn er es für erforderlich hält. Art. 104a Abs. 4 ist daher geeignet, die genannten Ziele mit wenig Zwang und trotzdem sehr wirksam zu erreichen; die grundsätzliche Berechtigung der Investitionskompetenz ist anzuerkennen.
Zweifelhaft ist, ob sie in allen drei Fällen des Art. 104a Abs. 4 notwendig ist. Die Verantwortung des Bundes für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, die auch in Art. 109 Abs. 2 - 4 und im Stabilitätsgesetz zum Ausdruck kommt, rechtfertigt die Einräumung einer In-

38) Gutachten, Tz. 83.

vestitionskompetenz, um eine Störung dieses gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwenden[39]. Fraglich ist dagegen, ob es einer Investitionskompetenz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet bedarf. Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist schon Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2. Da die Möglichkeiten des Art. 91a auch, aber nicht nur die Förderung von Investitionen umfassen[40], erscheint daneben eine besondere Investitionskompetenz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet überflüssig. Auch eine Investitionskompetenz zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums ist nicht notwendig. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht schließt nach der in der Begriffsbestimmung des § 1 Stabilitätsgesetz zum Ausdruck kommenden volkswirtschaftlichen Auffassung bereits ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum ein. Daher ist die Investitionskompetenz nach Art. 104a Abs. 4, 1. Fall ausreichend.

§ 13 Weitere Sonderbestimmungen über die Lastenverteilung bei den Zweckausgaben

I. Die Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten (Art. 120 Abs. 1 S. 1 - 3 GG)

1. Das Grundgesetz enthielt schon in seiner ursprünglichen Fassung eine dem Art. 120 Abs. 1 S. 1 entsprechende Regelung. Abweichend von diesem Grundsatz erbrachten aber auch die Länder Kriegsfolgelasten. In einem Normenkontrollverfahren wegen des Gesetzes über die Tilgung von Ausgleichsforderungen[1], dessen § 2 den Ländern Tilgungszahlungen auferlegte, hat das Bundesverfassungsgericht[2] entschieden, daß es mit Art. 120 Abs. 1 (a. F.) unvereinbar ist, wenn die Länder aufgrund von Bundesgesetzen Kriegsfolgelasten tragen, und daß dem Bundesgesetzgeber nicht die Befugnis zusteht festzustellen, wel-

39) So auch HENLE, DöV 1968 S. 396 (401).
40) Vgl. dazu Friedrich KLEIN, Staat 1972 S. 289 (308).
1) Vom 14. Juni 1956, BGBl I S. 507.
2) BVerfG, B. v. 16. Juni 1959, BVerfGE 9 S. 305 (325).

che Lasten Kriegsfolgelasten sind. Daraufhin wurde die bestehende Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten durch das 14. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes[3] durch Einfügung der Sätze 2 und 3 "verfassungsrechtlich sanktioniert"[4]. Der Stichtag in Art. 120 Abs. 1 S. 2 wurde durch das 24. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes[5] vom 1. Oktober 1965 auf den 1. Oktober 1969 verlegt.

2. In der Regelung über die Kriegsfolgelasten lassen sich heute drei Lastenverteilungsbestimmungen unterscheiden[6]:
Soweit Kriegsfolgelasten bis zum 1. Oktober 1969 durch Bundesgesetze geregelt worden sind, tragen Bund und Länder die Aufwendungen nach Art. 120 Abs. 1 S. 2 im Verhältnis zueinander nach Maßgabe dieser Gesetze. Die eigentlichen Lastenverteilungsbestimmungen sind in verschiedenen Bundesgesetzen enthalten. Sie werden durch Art. 120 Abs. 1 S. 2 nur verfassungsrechtlich abgesichert unabhängig davon, ob sie mit S. 1 im Einklang stehen.
Soweit Aufwendungen für Kriegsfolgelasten, die in Bundesgesetzen weder geregelt worden sind noch geregelt werden, bis zum 1. Oktober 1965 von den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erbracht worden sind, ist der Bund nach Art. 120 Abs. 1 S. 3 zur Übernahme von Aufwendungen dieser Art auch nach diesem Zeitpunkt nicht verpflichtet. Solche Aufwendungen sind weiterhin von den Aufgabenträgern zu tragen, die sie bisher aufgebracht haben.
Soweit die Ausnahmebestimmungen in Art. 120 Abs. 1 S. 2 und 3 nicht eingreifen, gilt der Grundsatz in S. 1, daß der Bund die Kriegsfolgelasten zu tragen hat. Er gilt also nur dann, wenn Kriegsfolgelasten nach dem 1. Oktober 1969 erstmalig durch Bundesgesetz geregelt werden. Im Hinblick auf den zunehmenden zeitlichen Abstand zum Krieg wird seine Bedeutung immer geringer. Mit Sinn und Zweck des Art. 120 Abs. 1 S. 2 und 3, eine von S. 1 abweichende Lastenverteilung verfassungsrechtlich abzusichern, ist es aber zu vereinbaren, wenn der Bund freiwillig Aufwendungen übernimmt, die er bisher nicht getragen hat[7], weil er damit die Lastenverteilung dem Grundsatz in S. 1 an-

---

3) Vom 30. Juli 1965, BGBl I S. 649.
4) STURM, DVBl 1965 S. 719 (722).
5) Vom 28. Juli 1969, BGBl I S. 985.
6) Vgl. dazu ausführlich HECKT, DöV 1966 S. 10 (14 ff.).
7) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 21 zu Art. 120; STURM, DVBl 1965 S. 719 (723).

paßt. Große praktische Bedeutung wird diese Möglichkeit angesichts der ständigen Finanzknappheit des Bundes wohl nicht erlangen. Die Bedeutung des Art. 120 Abs. 1 S. 1 kommt heute vor allem dadurch zum Ausdruck, daß die Übernahme von Kriegsfolgelasten durch den Bund, wie sie in verschiedenen Gesetzen vorgesehen ist, auf diesen früher uneingeschränkt geltenden Grundsatz zurückgeht.
Bundesgesetze, die Kriegsfolgelasten regeln, werden im allgemeinen nach Art. 83, 84 in landeseigener Verwaltung ausgeführt. Die Ausgaben müßten daher nach dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz von den Ländern getragen werden. Art. 120 Abs. 1 S. 1 trifft somit eine von Art. 104a Abs. 1 abweichende Lastenverteilung.
Soweit Gesetze zur Regelung von Kriegsfolgelasten in bundeseigener Verwaltung oder in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden (vgl. Art. 120a), hat der Bund die Ausgaben schon nach den allgemeinen Vorschriften (Art. 104a Abs. 1, 2) zu tragen. In diesen Fällen bringt Art. 120 Abs. 1 S. 1 also keine Abweichung.
Eine Lastenübernahme oder Lastenbeteiligung des Bundes hat keine Auswirkungen auf die Verwaltung, auch wenn es sich um ein Geldleistungsgesetz handelt. Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 tritt nur ein, wenn die Lastenverteilung auf Art. 104a Abs. 3 S. 1 beruht, nicht aber, wenn sie auf einer Sondervorschrift wie Art. 120 beruht.
Art. 120 Abs. 1 S. 2 deckt eine von Art. 104a Abs. 1 abweichende Lastenverteilung, soweit der Bund vollständig oder teilweise die Ausgaben aufgrund von Gesetzen übernimmt, die die Länder ausführen. Nicht durch Bundesgesetz geregelte Aufwendungen für Kriegsfolgelasten sind nach Art. 120 Abs. 1 S. 3 weiterhin von den Ländern und anderen Aufgabenträgern zu tragen, die sie bisher schon erbracht haben. Soweit der Bund solche Aufwendungen ganz oder teilweise selbst getragen hat, trägt er sie auch künftig[8]. Ob die von Art. 120 Abs. 1 S. 3 abgesicherte Lastenverteilung mit Art. 104a Abs. 1 im Einklang steht, muß für jede Ausgabe gesondert danach beurteilt werden, wer sie verwaltet und wer sie trägt.

3. Die Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten wird in Art. 120 Abs. 1 S. 1 - 3 völlig losgelöst von der Verwaltungsform geregelt. Darüber hinaus legalisiert S. 2 eine in einem Bundesgesetz ange-

8) STURM, DVBl 1965 S. 719 (723).

ordnete und S. 3 sogar eine nur tatsächlich geübte Mischfinanzierung. Die Sätze 2 und 3 regeln die Lastenverteilung nicht selbst, sondern verweisen auf die Regelung in Bundesgesetzen und auf die bestehende Übung. Infolgedessen ist die Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten sehr unübersichtlich.

Die nachteiligen Folgen des Auseinanderfallens von Verwaltungszuständigkeit und Lastentragung bei der Übernahme von Ausgaben durch den Bund wurden im Bereich des Art. 120 Abs. 1 besonders deutlich. Die Einführung von Interessenquoten[9], die trotz Art. 120 praktisch zu einer Mitfinanzierung der Länder führte, sollte die Länder zu einer ordnungsgemäßen und sparsamen Bewirtschaftung der Bundesmittel anhalten[10]. Durch das haushaltsrechtliche Weisungsrecht[11] erhielt der Bund einen verfassungsrechtlich bedenklichen unmittelbaren Einfluß auf die Verwaltung der Länder[12]. Daran wird deutlich, daß eine Lastenübernahme des Bundes bei der landeseigenen Verwaltung nicht angezeigt ist. Die Lastenverteilung in Art. 120 Abs. 1 S. 1 ist mit Recht als "an sich nur der Bundesauftragsverwaltung adäquat" bezeichnet worden[13].

Beachtliche Gesichtspunkte der Lastenverteilung, die eine Lastenübernahme durch den Bund unabhängig von der Verwaltungsform rechtfertigen, sind nicht ersichtlich. Auch die Entstehungsgeschichte liefert insoweit keine Begründung[14]. Im übrigen geht aus der Regelung in Art. 120 Abs. 1 S. 1 - 3 selbst hervor, daß eine sachgemäße Lastenverteilung eine Übernahme der Kriegsfolgelasten durch den Bund nicht erfordert; denn durch Art. 120 Abs. 1 S. 2 und 3 sind alle von S. 1 abweichenden Regelungen legalisiert worden. Für diese Lastenverteilungsvorschriften waren nicht Gründe der Lastenverteilung, sondern Überlegungen des Finanzausgleichs maßgebend. So war es auch in dem der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 120

---

9) § 2 des Ersten Überleitungsgesetzes vom 28. November 1950, BGBl I S. 773. Die Interessenquoten wurden später weitgehend beseitigt; an ihrer Stelle wurde das pauschale Erstattungsverfahren eingeführt, vgl. §§ 1, 21, 21a des Ersten Überleitungsgesetzes i.d.F. vom 28. April 1955, BGBl I S. 193.

10) Siehe dazu oben § 4 III 2.

11) § 4 Abs. 2 des Ersten Überleitungsgesetzes i.d.F. von 1955 (siehe oben Fn. 9). In der ersten Fassung (siehe oben Fn. 9) begründete § 4 Abs. 2 einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundes.

12) Friedrich KLEIN, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 S. 125 (166); vgl. dazu oben § 7 III 2.

13) KÖTTGEN, JöR N. F. 3 S. 67 (88); KÖTTGEN erwog schon früh eine Aufhebung des Art. 120, vgl. DöV 1953 S. 358 (365).

14) Vgl. die Wiedergabe bei HOLTKOTTEN, BK, Art. 120, S. 2a - 6.

Abs. 1 a. F. zugrunde liegenden Fall; dort hatte der Bund die Belastung der Länder ausdrücklich mit seiner eigenen Finanzknappheit begründet[15]. An der Zufälligkeit der Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten wird deutlich, daß es keinen in der Eigenart dieser Lasten begründeten Gesichtspunkt gibt, der eine Lastentragung des Bundes unabhängig von der Verwaltungsform erfordert.
Die Regelung in Art. 120 Abs. 1 S. 1 dürfte vielmehr auf die besondere Lage bei der Schaffung des Grundgesetzes zurückzuführen sein. Die Höhe der Kriegsfolgelasten war zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu übersehen. Außerdem war unklar, inwieweit die einzelnen Länder von den Kriegsfolgelasten unterschiedlich betroffen wurden. So war z. B. der Anteil der Vertriebenen und Flüchtlinge in den einzelnen Ländern ganz verschieden hoch. Dies rechtfertigte es, diesen Ausgabenblock zunächst dem Bund zu übertragen. Wenn die Regelung somit als Übergangsregelung - als solche ist sie ja auch im Grundgesetz bezeichnet - sachgerecht war, so gilt dies heute nicht mehr. Inzwischen sind viele Ausgaben zur Beseitigung von Kriegsfolgen erbracht. Soweit es sich um andauernde Leistungen (z.B. Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich) handelt, sind sie im allgemeinen gesetzlich festgelegt und aufgrund langjähriger Erfahrungen überschaubar. Es wäre daher angebracht, die Lastenverteilung auf diesem Gebiet dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz anzupassen. Die dadurch eintretende Entlastung des Bundes und Belastung der Länder könnte durch eine entsprechende Änderung des vertikalen Finanzausgleichs ausgeglichen werden. Der erforderliche Umfang dieser Änderung ließe sich anhand der vom Bund bisher getragenen Kriegsfolgelasten zahlenmäßig ziemlich genau feststellen. Soweit sich die Finanzkraft einzelner Länder dadurch wesentlich verändern würde, müßte dies beim horizontalen Finanzausgleich berücksichtigt werden. Der Bund würde alle Kriegsfolgelasten tragen, die er in bundeseigener Verwaltung oder in Bundesauftragsverwaltung verwaltet. Er müßte z. B. die Ausgaben zur Beseitigung von Eigenschäden aufbringen. Er müßte auch Kriegsfolgelasten gegenüber auswärtigen Staaten, z. B. die Erstattung von Besatzungskosten, die er in Ausübung seiner auswärtigen Zuständigkeit nach Art. 32 Abs. 1 erbringt, tragen. Eine Aufhebung des Art. 120 Abs. 1 S. 1 - 3 und die Anpassung der Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten an Art. 104a ist in Verbindung mit einer Änderung

15) Vgl. BVerfGE 9 S. 305 (314, 328).

des Finanzausgleichs sachgerecht. Das finanzielle Verhältnis von Bund und Ländern würde dadurch sehr an Klarheit gewinnen.

II. Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung (Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG)

1. Nach Art. 120 Abs. 1 S. 4 trägt der Bund die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe. Diese Bestimmung besteht ihrem Inhalt nach unverändert seit Inkrafttreten des Grundgesetzes. Ihre einfach-gesetzliche Konkretisierung findet sich in verschiedenen Sozialgesetzen[16]. Die finanzielle Bedeutung der Zuschüsse zu den Sozialversicherungen ist beträchtlich. Im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1972 sind an Zuschüssen zur Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten und zur knappschaftlichen Rentenversicherung mehr als 12,7 Milliarden DM bereitgestellt worden[17].

2. Die Verwendung des auch in Art. 104a Abs. 1 gebrauchten Verbs "tragen" deutet auf eine Lastenverteilungsvorschrift hin. Um eine Regelung der Lastenverteilung handelt es sich aber nur dann, wenn der Bund aufgrund dieser Vorschrift bestimmte Ausgaben ganz oder teilweise übernehmen muß[18]. "Die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung" richten sich nicht nach der Höhe einzelner Ausgaben, etwa in der Form, daß der Bund einen bestimmten Vom-Hundert-Satz dazu beisteuert. Art. 120 Abs. 1 S. 4 läßt eine Regelung nach der der Bund bestimmte Ausgaben vollständig oder teilweise übernimmt, nicht zu. Die Zuschüsse sollen vielmehr den Fehlbedarf der einzelnen Sozialversicherungszweige decken, der entsteht, wenn die Beitragseinnahmen hinter den Leistungen und den Verwaltungskosten zurückbleiben. Für die Höhe der Zuschüsse sind nicht einzelne Ausgaben, sondern das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben und damit die finanzielle Lage der Sozialversicherung maßgebend. Je nach der Beitragsgestaltung können die Zuschüsse höher oder geringer sein oder sogar wegfallen. Daran wird besonders deutlich, daß es sich bei Art. 120

16) Z. B. §§ 187, 188 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969, BGBl I S. 582; § 1389 Reichsversicherungsordnung (RVO) i.d.F. des 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetzes vom 28. Juli 1969, BGBl I S. 956.
17) Einzelplan 11, Kap. 13, Titel 656 01, 656 02, 616 01.
18) Siehe oben § 4 II 1.

Abs. 1 S. 4 nicht um eine Regelung der Lastenverteilung hinsichtlich bestimmter Ausgaben handelt. Die Zuschüsse dienen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Sozialversicherungsträger und sind der Einnahmenverteilung zuzurechnen. Soweit der Bund den Ländern oder den landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Aufgaben der Sozialversicherung wahrnehmen[19], aufgrund von Art. 120 Abs. 1 S. 4 Zuschüsse gewährt, handelt es sich um eine besondere Maßnahme der Einnahmenverteilung im Bund-Länder-Verhältnis.
Nach Art. 87 Abs. 2 wird die Sozialversicherung teilweise durch bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts verwaltet[20]. Zu diesen gehören z. B. die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Bundesknappschaft. Für die Finanzlage dieser juristischen Personen, die zum Bereich der Bundesverwaltung gehören, ist der Bund verantwortlich. Diese Rechtslage wird durch Art. 120 Abs. 1 S. 4 bestätigt; die Vorschrift berührt insoweit nicht die Einnahmenverteilung im Bund-Länder-Verhältnis, sondern regelt die Verteilung der Einnahmen innerhalb der Bundesverwaltung.

III. Die Ausgleichsverpflichtung des Bundes bei Sonderbelastungen (Art. 106 Abs. 8 GG)

1. Diese Bestimmung[21] wurde im Jahre 1956 in das Grundgesetz eingefügt[22] und durch das Finanzreformgesetz neu gefaßt, ohne daß ihr Inhalt dadurch geändert wurde[23]. Durch den Bau von Forschungsstätten, von militärischen Anlagen oder anderer besonderer Einrichtungen entstehen heute - vor allem wenn damit der Zuzug vieler neuer Bewohner verbunden ist - für die betreffenden Länder und Gemeinden durch Erschließungsmaßnahmen und durch die Schaffung öffentlicher Einrichtungen hohe finanzielle Belastungen. Diese ungleiche Belastung im Verhältnis zu anderen Ländern und Gemeinden hat der

19) Vor allem die Landesversicherungsanstalten, die die Rentenversicherung der Arbeiter verwalten.
20) Dazu von MANGOLDT-KLEIN, Art. 87 Anm. V 5 a (S. 2282).
21) Dazu ausführlich FRIAUF, Gemeindliche Ausgleichsansprüche beim Hochschulbau.
22) Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes vom 24. Dezember 1956, BGBl I S. 1077.
23) BT-Drs. V/2861 Tz. 348.

Bund nach Maßgabe des Art. 106 Abs. 8 auszugleichen. Diese Vorschrift gewährt Ländern und Gemeinden einen Rechtsanspruch[24], dessen praktische Bedeutung allerdings durch einschränkende Formulierungen und durch Zweifelsfragen im Zusammenhang mit der Auslegung sehr gemindert ist.
Der Bund braucht nicht Träger der Einrichtungen zu sein, sondern es reicht, wenn er "den entscheidenden Anstoß zu ihrer Errichtung gegeben" hat[25], wenn ihm "bei der Errichtung eine entscheidende Rolle zufällt"[26]. Welche Anforderungen im einzelnen zu stellen sind, ist umstritten[27]. Zweifelhaft ist auch die Abgrenzung der Sonderbelastungen von den Lasten, die die Länder und Gemeinden als gewöhnliche Lasten selbst übernehmen müssen[28]. Darüber hinaus ist die Höhe der in Betracht kommenden Lasten rein tatsächlich oft schwierig festzustellen. Auch die Einschränkung in Art. 106 Abs. 8 S. 2, daß Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile als Folge der Errichtung als Ausgleich zu berücksichtigen sind, wirft bei der Anwendung der Vorschrift Probleme auf. Schließlich ist die Ausgleichspflicht des Bundes nur dann und insoweit gegeben, als den Ländern oder Gemeinden nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.

2. Auch Art. 106 Abs. 8 ist nicht ohne nähere Untersuchung als Lastenverteilungsvorschrift oder als Regelung der Einnahmenverteilung einzuordnen. Die Ausgleichsleistungen bemessen sich nach den Belastungen, die den Ländern und Gemeinden durch die besonderen Einrichtungen entstehen, und sind zu ihrem Ausgleich bestimmt. Diese enge Beziehung spricht dafür, daß es sich bei Art. 106 Abs. 8 um eine Lastenverteilungsvorschrift handelt. Die einzelnen Ausgaben für eine Schule, einen Kindergarten oder eine Straße tragen allerdings nach Art. 104a Abs. 1 die Länder und Gemeinden. Der Regelung über den Sonderbelastungsausgleich kann nicht entnommen werden, daß der Bund einzelne dieser Ausgaben ganz oder teilweise übernimmt.

---

24) BLECKMANN, DVBl 1970 S. 913 ff.; VOGEL-WALTER, BK, Rn. 128 zu Art. 106.
25) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 53 zu Art. 106.
26) BLECKMANN, DVBl 1970 S. 913 (919).
27) Vgl. dazu BLECKMANN, a.a.O., S. 918 f.; MAUNZ in M.-D.-H., a.a.O.; WIMMER, DVBl 1970 S. 921 (922 f.).
28) Vgl. die Darstellung bei BLECKMANN, a.a.O., S. 919 f.

Die Ausgleichspflicht bezieht sich nicht auf bestimmte Ausgaben, sondern es geht um den Ausgleich einer sich aus verschiedenen Einzelposten zusammensetzenden finanziellen Belastung. Das zeigt sich auch daran, daß finanzielle Vorteile, die den Ländern und Gemeinden aus einer Einrichtung erwachsen, beim Ausgleich anzurechnen sind; auszugleichen ist ein Saldo aus Ausgaben (bzw. Mindereinnahmen) und Einnahmen (bzw. Minderausgaben). Der Ausgleich erfolgt nicht wegen einzelner Ausgaben, sondern weil die Finanzkraft, das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben, durch die Sonderbelastung verschlechtert wird. Dies wird daran deutlich, daß eine Sonderbelastung nur auszugleichen ist, soweit sie unzumutbar ist. Hier kann u. a. berücksichtigt werden, wie hoch die Sonderbelastung im Verhältnis zum gesamten Haushaltsvolumen ist[29], und wohl auch, wie sich die allgemeine Finanzlage darstellt. Es geht also bei Art. 106 Abs. 8 nicht um die vollständige oder teilweise Übernahme bestimmter Ausgaben, sondern um einen finanziellen Ausgleich für eine wesentliche Verschlechterung der Finanzkraft. Damit ist die Bestimmung - ebenso wie Art. 120 Abs. 1 S. 4 - nicht als Regelung der Lastenverteilung[30], sondern als Sonderregelung der Einnahmenverteilung einzuordnen[31]. Es handelt sich um einen individuellen, vertikalen Finanzausgleich[32] nicht nur gegenüber den Ländern, sondern auch gegenüber den Gemeinden. Die Regelung findet sich daher zu Recht innerhalb der Vorschrift über die Einnahmenverteilung in Art. 106. Zugleich hat Art. 106 Abs. 8 insofern eine Beziehung zu Art. 107, als bestimmte Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, nämlich soweit sie auf vom Bund veranlaßte Einrichtungen zurückgehen, schon nach Art. 106 Abs. 8 mit Mitteln des Bundes auszugleichen sind.

3. Obwohl es sich nach diesen Ausführungen bei Art. 106 Abs. 8 nicht um eine Lastenverteilungsregel handelt, kann wegen seiner ähnlichen Wirkung die Frage nach seiner Zweckmäßigkeit gestellt werden. Auch Sonderzuwendungen des Bundes aufgrund von Art. 106 Abs. 8 tragen zur Unübersichtlichkeit des finanziellen Verhältnisses von

---

29) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 54 zu Art. 106.
30) So aber BLECKMANN, DVBl 1970 S. 913 (915).
31) Ebenso wohl VOGEL, S. 22.
32) MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 49 zu Art. 106.

Bund und Ländern bei. Die Fassung der Vorschrift läßt einen breiten Raum für Auseinandersetzungen, ob und in welcher Höhe der Bund Ausgleichszahlungen zu leisten hat. Auf der anderen Seite ist heute die Einrichtung von Großforschungsanlagen, großen Militäranlagen und vergleichbaren Objekten vor allem für die Gemeinden - die Länder sind davon weniger betroffen - mit so hohen Kosten verbunden, daß sie oft überfordert sind. Es ist daher gerechtfertigt, dem Bund als Veranlasser diese Sonderbelastungen aufzubürden. Ein mittelbarer Ausgleich dieser Sonderbelastungen durch ihre Berücksichtigung im Rahmen allgemeiner Vorschriften über den Finanzausgleich ist nicht praktikabel. Es handelt sich hier um einzelne Fälle unterschiedlicher finanzieller Bedeutung, an denen im allgemeinen nur jeweils ein Land beteiligt ist. Zudem hat der Bund als Veranlasser hier eine unmittelbare Beziehung zu den Einrichtungen, die auch einen unmittelbaren finanziellen Ausgleich rechtfertigt. Um den Anwendungsbereich des Art. 106 Abs. 8 genauer zu umgrenzen und zugleich seine Praktikabilität zu erhöhen, sollte in einem Ausführungsgesetz eine nähere Regelung getroffen werden, die soweit wie möglich auch Vorschriften über die Bemessung der Sonderbelastungen enthalten sollte, um Auseinandersetzungen darüber weitgehend zu vermeiden. Grundsätzlich ist die Ausgleichsverpflichtung des Bundes nach Art. 106 Abs. 8 jedoch sachgerecht.

IV. Anhang: Lastenverteilung bei Wahlfreiheit hinsichtlich des Verwaltungstyps

In mehreren Vorschriften stellt das Grundgesetz verschiedene Möglichkeiten für die Verwaltungsführung zur Wahl[33]. Soweit das Grundgesetz bundeseigene Verwaltung und Bundesauftragsverwaltung zur Wahl stellt[34], hat die Wahl keinen Einfluß auf die Lastenverteilung. Der Bund hat bei beiden Verwaltungstypen - entweder nach Art. 104a Abs. 1 oder nach Art. 104a Abs. 2 - die Zweckausgaben zu tragen. In den anderen Fällen - dort wo landeseigene Verwaltung einerseits und bundeseigene Verwaltung oder Bundesauftragsverwaltung andererseits zur Wahl stehen - hängt die Lastenverteilung von der Wahl des Ver-

33) Art. 87 Abs. 1 S. 2, Abs. 3; 87b Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 1; 87c; 87d Abs. 2; 89 Abs. 2 S. 2 und 3; 90 Abs. 3.
34) So in Art. 87d Abs. 2, 89 Abs. 2 S. 3, 90 Abs. 3.

waltungstyps ab. Die Abhängigkeit ergibt sich daraus, daß sich die Lastenverteilung nicht nach der sachlichen Eigenart der Aufgabe, sondern aus Gründen der Zweckmäßigkeit nach der Form ihrer verwaltungsmäßigen Durchführung richtet. Allerdings darf diese Abhängigkeit nicht dazu führen, daß bei der Entscheidung über den Verwaltungstyp finanzielle Überlegungen in den Vordergrund gerückt werden. Vielmehr muß hierfür eine möglichst wirksame Aufgabenerfüllung Maßstab sein. Sofern es sich um Aufgaben handelt, bei deren Erfüllung Zweckausgaben nicht oder nur in geringem Umfang anfallen, tritt der finanzielle Gesichtspunkt ohnehin zurück. Im übrigen hat sich der Bund oft freiwillig an Ausgaben der Länder beteiligt, um seinen Einfluß zu verstärken. Wenn er also die Einführung von bundeseigener Verwaltung oder Bundesauftragsverwaltung für notwendig hält, wird er sich durch die Lastentragung auch nicht davon abhalten lassen. Die finanzielle Belastung des Bundes kann allenfalls eine leichtfertige Erweiterung des Bundeseinflusses verhindern. Im Ergebnis wird daher die Lastenverteilung ohne nachteiligen Einfluß auf die Entscheidung des Bundes über den Verwaltungstyp sein.

§ 14 Die Lastenverteilung bei Verwaltungsausgaben und die Haftung für eine ordnungsmäßige Verwaltung (Art. 104a Abs. 5 GG)

I. Die Lastenverteilung bei Verwaltungsausgaben

1. Eine besondere Bestimmung über die Lastenverteilung bei den Verwaltungsausgaben wurde erstmals durch das Finanzreformgesetz eingeführt. Vorher mußte auch für die Verwaltungsausgaben auf den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz zurückgegriffen werden. Der Wortlaut des Art. 104a Abs. 5 geht auf den Vorschlag der Kommission für die Finanzreform zurück[1]. Nach Ansicht der Kommission handelt es sich nur um eine Klarstellung der bestehenden Rechtslage[2]. Allerdings war die Beteiligung des Bundes an den Verwaltungsausgaben der Länder früher weithin mit Art. 106 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 a. F. für vereinbar gehalten[3] und auch praktiziert worden[4].

1) Gutachten, Tz. 202.
2) Gutachten, Tz. 217.
3) HEIM, DöV 1958 S. 566 (570); vgl. auch BT-Drs. II/480 Tz. 176.
4) Vgl. die Beispiele im Gutachten, Tz. 212.

2. Art. 104a Abs. 5 gilt umfassend für sachliche und persönliche Verwaltungsausgaben. Sie fallen demjenigen Staat zur Last, bei dessen Behörde sie entstanden sind. Dadurch ist nun klargestellt, daß die Länder die Kosten der Ausführung von Bundesgesetzen tragen, gleich ob sie diese in landeseigener Verwaltung oder in Bundesauftragsverwaltung ausführen. Nach Art. 84, 85 ist die Ausführung der Bundesgesetze eine den Ländern obliegende verfassungsrechtliche Aufgabe. Sie verpflichtet die Länder, die dazu notwendigen sachlichen und personellen Voraussetzungen zu schaffen und nach Art. 104a Abs. 5 die erforderlichen Ausgaben zu tragen, und berechtigt sie, die daraus entstehenden finanziellen Belastungen bei der Einnahmenverteilung nach Art. 106 geltend zu machen.
Nicht ganz zweifelsfrei ist, ob es für die Lastenverteilung darauf ankommt, bei welcher Behörde die sachlichen und persönlichen Mittel eingesetzt werden[5], oder darauf, welche Behörde die Verwaltungsausgaben leistet. Im allgemeinen wird diese Unterscheidung ohne Bedeutung sein. Sie kann aber z. B. Bedeutung erlangen, wenn ein Landesbeamter zu einer Bundesbehörde abgeordnet wird (§ 27 Bundesbeamtengesetz). Da Art. 104a Abs. 5 auf die Verwaltungsausgaben und nicht auf die Verwaltungskosten[6] abstellt, und Verwaltungsausgaben dort entstehen, wo sie geleistet werden, ist davon auszugehen, daß es entscheidend darauf ankommt, ob eine Bundesbehörde oder eine Landesbehörde das Geld verausgabt. Indem die Ausgaben von der leistenden Stelle zu tragen sind, führt diese Auslegung dazu, daß das Ziel des Art. 104a Abs. 5 erreicht wird, eine Erstattung von Verwaltungsausgaben zu vermeiden[7].

3. Für die Verwaltungsausgaben gilt somit nach Art. 104a Abs. 5 der gleiche Grundsatz wie nach Art. 104a Abs. 1 für die Zweckausgaben. Nach beiden Bestimmungen kommt es für die Lastentragung darauf an, ob Bundesbehörden oder Landesbehörden die Ausgaben leisten. Bund und Länder tragen grundsätzlich die von ihren Behörden geleisteten Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben. Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5 treffen inhaltsgleiche Regelungen für die Zweckausgaben und für die Ver-

---

5) So VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 154 zu Art. 104a.
6) Zum Unterschied siehe S. 109 Fn. 19.
7) Gutachten, Tz. 214.

waltungsausgaben[8]. Art. 104a Abs. 5 ist aus den gleichen Erwägungen wie Abs. 1 sachgerecht. Wenn schon die Zweckausgaben von dem Staat zu tragen sind, der die Verwaltung führt, so muß dies erst recht für die Verwaltungsausgaben gelten, denen er noch näher steht. Damit verliert die schwierige und umstrittene Unterscheidung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben ihre praktische Bedeutung - sofern die zahlreichen Durchbrechungen des Art. 104a Abs. 1 beseitigt werden.

4. Es bleibt zu prüfen, ob Art. 104a Abs. 5 ausnahmslos gilt oder ob das Grundgesetz noch andere Regelungen über die Verwaltungsausgaben trifft. Anders als Art. 104a Abs. 1 enthält Abs. 5 keinen Vorbehalt zugunsten anderer Vorschriften des Grundgesetzes. Das spricht dafür, daß es für Verwaltungsausgaben keine abweichende Regelung geben sollte; doch schließt das Fehlen eines ausdrücklichen Vorbehalts abweichende Bestimmungen nicht aus.
Aus der Stellung des Art. 104a Abs. 5 ergibt sich, daß er für den gesamten Bereich des Art. 104a die Sonderregelung für Verwaltungsausgaben enthält; Abs. 1 - 4 betreffen daher allein die Lastenverteilung bei den Zweckausgaben.
In Art. 91a und b geht es darum, daß sich der Bund an Ausgaben beteiligt, die unmittelbar zur Verwirklichung bestimmter kostenintensiver Aufgaben geleistet werden. Es ist nicht ersichtlich, daß sich die Beteiligung des Bundes auch auf die anfallenden Verwaltungsausgaben der Länder erstreckt, die anders als die Zweckausgaben im allgemeinen nur schätzungsweise ermittelt werden können. Art. 104a Abs. 5 gilt daher auch im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben[9], wie es nach der von der Kommission für die Finanzreform vorgeschlagenen Fassung des Art. 104a unzweifelhaft der Fall war[10].
Ebenso ist davon auszugehen, daß Art. 120 Abs. 1 S. 1 eine abweichende Regelung nur für die Zweckausgaben, nicht auch für die Verwaltungsausgaben trifft. Fraglich ist, ob § 351 Abs. 3 Lastenausgleichs-

---

8) H. M., z. B. TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben, S. 273; VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 155 zu Art. 104a. Art. 104a Abs. 5 ist keine Konkretisierung des Abs. 1 (so aber TIEMANN, a.a.O.); vielmehr stehen beide Vorschriften inhaltsgleich nebeneinander, weil Abs. 1 (nur) die Zweckausgaben, Abs. 5 die Verwaltungsausgaben betrifft (siehe auch oben § 6 I).
9) OPPERMANN, DöV 1972 S. 591 (594); VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 155 zu Art. 104a.
10) Gutachten, Tz. 202; ausdrücklicher Hinweis in Tz. 211.

gesetz (LAG)[11], nach dem der Bund den Ländern bis zum 31.12.1973[12] einen Teil der Verwaltungskosten aus der Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes erstattete, durch Art. 120 Abs. 1 S. 2 verfassungsrechtlich abgesichert war oder ob auch insoweit Art. 104a Abs. 5 vorging. Für eine Aufrechterhaltung von Verwaltungskostenerstattungen ist kein besonderer Grund ersichtlich. Der erklärte Zweck des Art. 104a Abs. 5, Verwaltungskostenerstattungen zu vermeiden, greift auch gegenüber Art. 120 Abs. 1 S. 2 durch. Davon ging auch die Kommission für die Finanzreform aus[13]. Die Weitergeltung des § 351 Abs. 3 LAG nach Inkrafttreten des Art. 104a war daher verfassungswidrig[14].

5. Das Beispiel des § 351 Abs. 3 LAG zeigt, daß die ausdrückliche Regelung der Lastenverteilung für die Verwaltungsausgaben erst spät praktische Auswirkungen gehabt hat. Die im Bundeshaushaltsplan 1965 vorgesehenen Fälle von Verwaltungskostenerstattungen an die Länder[15] in einer Größenordnung von 500 Millionen DM waren ohne Ausnahme auch im Bundeshaushaltsplan 1972 enthalten und betrugen dort über 700 Millionen DM[16]. Bei einem Teil dieser Ausgaben handelte es sich um Aufwendungen für die Entwurfsbearbeitung und für die Bauaufsicht bei Bauaufgaben des Bundes; bei diesen Ausgaben war zweifelhaft, ob sie den Verwaltungsausgaben oder den Zweckausgaben zuzuordnen waren[17]. Im übrigen handelte es sich eindeutig um Verwaltungsausgaben, deren Erstattung gegen Art. 104a Abs. 5 verstieß.
Die zögernde Anpassung der Verfassungswirklichkeit an die Neuregelung des Grundgesetzes ist in der Eigenart des finanziellen Bund-Länder-Verhältnisses begründet. Jede Änderung der Lastenverteilung gefährdet das labile finanzielle Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern. Die Länder waren nicht daran interessiert, durch einen Verzicht auf die Zuschüsse des Bundes zusätzliche Ausgaben zu übernehmen. Der Bund mußte damit rechnen, daß die Länder bei Wegfall der Erstattungen wegen der Mehrbelastung eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer zu ihren Gunsten fordern würden.

---

11) I.d.F. vom 1.10.1969, BGBl I S. 1909.
12) Durch Art. 2 Finanzanpassungsgesetz vom 30.8.1971, BGBl I S. 1426, wurde § 351 Abs. 3 LAG mit Wirkung vom 1.1.1974 (vgl. Art. 17) aufgehoben.
13) Vgl. Gutachten, Tz. 214.
14) So auch PORZNER in der 133. BT-Sitzung vom 19. Juli 1971, Stenographische Berichte, S. 7750 (B).
15) Siehe die Zusammenstellung im Gutachten, Tz. 212.
16) Kap. 06 02, 08 07, 12 10, 14 12, 35 11, 50 04, Titel 632 01 bzw. 642 01.
17) Vgl. Gutachten, Tz. 212.

II. Die Haftung für eine ordnungsmäßige Verwaltung

1. Eine ausdrückliche Haftungsvorschrift enthielt das Grundgesetz schon in seiner ursprünglichen Fassung: Nach Art. 108 Abs. 4 S. 2 a. F. hafteten die Länder mit ihren Einkünften für eine ordnungsmäßige Verwaltung der dem Bund zufließenden Steuern. Außerhalb des Geltungsbereichs dieser Vorschrift war die Rechtslage zweifelhaft[18]. Die überwiegende Meinung lehnte eine Ersatzpflicht der Länder mangels Anspruchsgrundlage ab[19]; im gleichen Sinn entschieden auch die Gerichte auf entsprechende Klagen des Bundes[20].
Die Einführung der Haftungsregelung in Art. 104a Abs. 5, 2. Halbs. geht auf die Kommission für die Finanzreform zurück[21]; die von ihr vorgeschlagene Fassung wurde unverändert Gesetz[22]. Art. 108 Abs. 4 S. 2 a. F. wurde als überflüssig gestrichen.

2. Nach Art. 104a Abs. 5 müssen Bund und Länder für eine ordnungsmäßige Verwaltung bei ihren Behörden einstehen. Durch diese Bestimmung wird die Verpflichtung zu ordnungsmäßiger Verwaltung allerdings nicht begründet. Vielmehr sind Bund und Länder schon nach anderen Bestimmungen, u. a. nach verfassungsrechtlichen (Rechtsstaatsprinzip, z. B. Art. 20 Abs. 3), verwaltungsrechtlichen (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) und finanzwirtschaftlichen (Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit, Art. 114 Abs. 2) Grundsätzen verpflichtet, die Verwaltung ordnungsmäßig zu führen. Art. 104a Abs. 5 trifft eine Regelung für den Fall, daß diese Verpflichtung verletzt wird. Sie betrifft nach dem Gesamtzusammenhang des Art. 104a nur die finanziellen Folgen einer nicht ordnungsmäßigen Verwaltung. Sie schließt andere Ansprüche, z. B. auf Rückgängigmachung nicht ordnungsmäßiger Verwaltungsmaßnahmen, nicht aus[23].

---

18) Vgl. dazu insbesondere die Schrift von JEDDELOH sowie KÖLBLE, DöV 1959 S. 807 ff., SCHMIDT, DöV 1959 S. 803 ff., und STURM, DöV 1966 S. 256 ff. Eine Zusammenstellung des umfangreichen Schrifttums findet sich bei ACHTERBERG, DVBl 1970 S. 125 (Fn. 1).
19) JEDDELOH, S. 71 ff.
20) BGH, U. v. 27. Mai 1957, BGHZ 24 S. 302 ff.; BVerwG, U. v. 25. Mai 1961, BVerwGE 12 S. 253 ff.
21) Gutachten, Tz. 202, 215.
22) Ausführlich zur Vorgeschichte SCHULZE, DöV 1972 S. 409 (410 ff.).
23) VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 163 zu Art. 104a.

Die Haftung kann auf vielfältige Weise ausgelöst werden. Mehrausgaben können entstehen durch strafbare Handlungen (z. B. durch vorsätzliche Veruntreuung), durch sonstige rechtswidrige Handlungen (z. B. durch unrichtige Anwendung gesetzlicher Vorschriften) oder durch ein nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Verwaltung im engeren Sinn entsprechendes Verhalten (z. B. infolge mangelhafter Organisation, durch unrichtige Anwendung von Verwaltungsvorschriften, durch ungünstige Ermessensausübung oder durch ungünstige vertragliche Vereinbarungen). Die Haftung greift auch dann ein, wenn eine nicht ordnungsmäßige Verwaltung Mindereinnahmen zur Folge hat. Die Rechtswirkung der Haftungsregelung ist je nach Fallgestaltung unterschiedlich:
(1) Wenn eine Behörde des Staates, der die Ausgaben trägt oder die Einnahmen erhält, nicht ordnungsmäßig verfährt, trifft ihn ohne weiteres eine daraus entstehende Mehrausgabe oder Mindereinnahme. Ein besonderer Ausgleich ist nicht erforderlich.
(2) Anders ist es, wenn ein Staat im Verwaltungswege auf Ausgaben (Einnahmen) Einfluß nimmt, die ein anderer Staat trägt (erhält). Dann können fehlerhafte Verwaltungsmaßnahmen des einen Staates den anderen Staat finanziell belasten. Die Haftung wird dadurch verwirklicht, daß dem geschädigten Staat ein Entschädigungsanspruch gegen den Staat gewährt wird, der die Belastung verursacht hat. Praktische Bedeutung hat diese Fallgestaltung vor allem für die Bundesauftragsverwaltung, bei der der Bund wegen Art. 104a Abs. 2 durch fehlerhafte Verwaltungsmaßnahmen der Länder belastet werden kann. Die Einführung der Haftungsregelung bezweckte gerade, dem Bund in solchen Fällen einen Entschädigungsanspruch zu gewähren.

3. Die durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln entstehenden finanziellen Belastungen müssen Bund und Länder für ihre Behörden aus eigenen Mitteln tragen. Die Haftungsregelung stellt sachlich eine Lastenverteilungsregel dar, die sich allerdings abweichend von den bisher besprochenen nicht nur auf Ausgaben, sondern auch auf Mindereinnahmen erstreckt. Ob Art. 104a Abs. 5, 2. Halbs. unmittelbar Anspruchsgrundlage sein kann[24] oder ob eine besondere gesetzliche Anspruchsgrundlage notwendig ist[25], ist eine weitere Frage, deren Beantwortung die Eigenschaft der Haftungsregelung als Lastenverteilungsvorschrift nicht

24) So VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 160, 176 zu Art. 104a.
25) So ACHTERBERG, DVBl 1970 S. 125 ff.; wohl auch SCHULZE, DöV 1972 S. 409 (414).

berührt.
Bevor auf das Verhältnis der Haftungsregelung zu anderen Lastenverteilungsvorschriften eingegangen werden kann, muß zunächst festgestellt werden, ob es sich bei Mehrausgaben infolge fehlerhafter Verwaltungsmaßnahmen um Verwaltungsausgaben oder um Zweckausgaben handelt. Bei Überzahlungen aufgrund falscher Gesetzesanwendung werden die Mittel oft vermeintlich als Zweckausgaben geleistet. Gemeinsam ist allen Mehrausgaben, daß sie auf nicht ordnungsmäßiges Verwaltungshandeln zurückzuführen sind. Dies rechtfertigt es, sie als Verwaltungsausgaben und unter Einbeziehung der Mindereinnahmen als Verwaltungslasten[26] anzusehen. Während Art. 104a Abs. 5, 1. Halbs. die Lastenverteilung bei den gewöhnlichen Verwaltungsausgaben regelt, enthält Art. 104a Abs. 5, 2. Halbs. eine besondere Regelung für diejenigen Lasten, die auf nicht ordnungsmäßige Verwaltungsmaßnahmen zurückzuführen sind. Daran schließt sich die Frage an, ob diese Regelung von der Lastenverteilung für die Verwaltungsausgaben in Art. 104a Abs. 5, 1. Halbs. und damit auch von der Grundregel in Art. 104a Abs. 1 abweicht.
(1) Soweit die Haftung den Staat trifft, der die Ausgaben nach außen leistet, stimmt die Haftungsregelung mit diesen Bestimmungen überein. So liegt es im allgemeinen, nämlich wenn die Länder oder der Bund infolge fehlerhafter Verwaltungsmaßnahmen ihrer eigenen Verwaltungsbehörden Mehrausgaben leisten.
(2) Es ist aber auch möglich, daß die Länder infolge fehlerhafter Verwaltungsmaßnahmen von Bundesbehörden Mehrausgaben leisten[27]. Das beruht darauf, daß der Bund aufgrund von Art. 84, 85 in die Verwaltung der Länder eingreifen kann. Ist eine solche Einflußnahme nicht ordnungsgemäß, so hat der Bund eine daraus entstehende Mehrausgabe aufgrund von Art. 104a Abs. 5, 2. Halbs. zu übernehmen. In diesen Fällen trägt abweichend von Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5, 1. Halbs. die Mehrausgaben nicht der Staat, der sie leistet.

4. Durch die Haftungsregelung wird der Träger der Verwaltung mit dem finanziellen Risiko fehlerhafter Verwaltungsmaßnahmen belastet. Ohne eine solche Regelung besteht die Gefahr, daß bei Verwaltungsmaßnah-

---

26) Diese Bezeichnung verwenden auch VOGEL-KIRCHHOF, BK, Rn. 159 zu Art. 104a. MAUNZ in M.-D.-H., Rn. 26 zu Art. 84, rechnet ebenfalls alle nachteiligen finanziellen Folgen einer fehlerhaften Verwaltung zu den Verwaltungskosten.
27) GROß, DöV 1967 S. 163.

men, die nicht die eigenen finanziellen Mittel betreffen, nicht die notwendige Sorgfalt angewendet wird. Die Haftungsregelung ist bestimmt und geeignet, auf eine ordnungsmäßige Verwaltung hinzuwirken.
Um dieses Ziel auch bei der Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch den Bund nach Art. 84, 85 zu erreichen, muß der Bund - wie es sich aus der Haftungsregelung ergibt - für die finanziellen Folgen fehlerhafter Maßnahmen seiner Behörden einstehen, obwohl dies zu einer Abweichung von den Grundsätzen in Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5, 1. Halbs. führt. Die Haftungsregelung ist somit sachgerecht.

Zusammenfassung und Schlußbetrachtung

I. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Auslegung des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes in Art. 104a Abs. 1 hat ergeben, daß derjenige Staat, der die Verwaltung nach außen führt und die Ausgaben leistet, die damit verbundenen Zweckausgaben zu tragen hat. Art. 104a Abs. 1 wird für die Verwaltungsausgaben durch Abs. 5 ergänzt. In Übereinstimmung mit der Regelung für die Zweckausgaben hat danach derjenige Staat die Verwaltungsausgaben zu tragen, der sie leistet. Eine Lastenverteilung nach diesen Grundsätzen bietet viele Vorzüge:
(1) Derjenige Staat, der die Ausgaben leistet, trägt die volle finanzielle Verantwortung für die Aufbringung der erforderlichen Mittel. Auf diese Weise wird am ehesten eine wirtschaftliche Verwaltungsführung gefördert.
(2) Im Bereich der Lastenverteilung und Ausgabenwirtschaft sind keine Zahlungen zwischen Bund und Ländern notwendig[1]. Die Bewirtschaftung fremder Haushaltsmittel ist ausgeschlossen.
(3) Die häufig schwierige Abgrenzung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben verliert ihre Bedeutung.
(4) Die Mischfinanzierung von Ausgaben ist ausgeschlossen.
(5) Da kein Staat zu den Ausgaben eines anderen Staates beiträgt, ist die mit der Hingabe von finanziellen Mittel verbundene Gefahr der Mit-

1) Anders im Bereich der Einnahmenverteilung und der Einnahmenwirtschaft, solange ein Staat Steuern verwaltet und einnimmt, die, wie beim Verbundsystem und Mischsystem, wenigstens teilweise einem anderen Staat zufließen.

bestimmung über die Ausgaben ausgeschlossen. Es besteht keine Möglichkeit, durch eine Verknüpfung der finanziellen Beteiligung mit Voraussetzungen, Bedingungen, Auflagen oder Anweisungen zweifelhaften sachlichen Einfluß auszuüben. Sachlicher Einfluß kann nur auf den im Grundgesetz vorgesehenen Wegen ausgeübt werden, z. B. durch Gesetze, durch allgemeine Verwaltungsvorschriften oder durch eine gemeinsame Rahmenplanung.

2. Die Auslegung und Bewertung des allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatzes war maßgebend für das Verständnis und für die kritische Beurteilung der verschiedenen Sonderbestimmungen zur Lastenverteilung. Die Mehrzahl der von Art. 104a Abs. 1 abweichenden Vorschriften über die Lastenverteilung bei den Zweckausgaben hat sich dabei als nicht sachgerecht erwiesen. Das gilt vor allem für die Lastenverteilung bei Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3. Aber auch gegen die Regelung der Lastenverteilung bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b bestehen erhebliche Bedenken. Die in Art. 120 Abs. 1 S. 1 - 3 enthaltene Sonderregelung für die Lastenverteilung bei den Kriegsfolgelasten ist heute ebenfalls nicht mehr gerechtfertigt.

II. Schlußbetrachtung

Bei der Gestaltung der Lastenverteilung standen oft sachfremde Erwägungen im Vordergrund, z. B. den Bundeseinfluß zu erweitern oder eine Änderung der Einnahmenverteilung zu vermeiden. Die meisten Sondervorschriften sind die verfassungsrechtliche Festschreibung einer längeren tatsächlichen Übung[2)], die darin bestand, daß der Bund mit eigenen Mitteln Ausgaben der Länder finanzierte und dadurch Einfluß auf die Erfüllung der gemeinsam finanzierten Aufgaben gewann. Die Beteiligung des Bundes wurde möglich, einerseits weil seine Einnahmen jahrelang stärker als die der Länder stiegen, vor allem aber wegen der sehr unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Die finanziellen Möglichkeiten des finanzschwächsten Landes bestimmten den Maßstab für eine Beteiligung des Bundes. Die vom Grundgesetz für diesen Fall

2) Vgl. HENLE, DöV 1968 S. 396 (402).

vorgesehenen Möglichkeiten, nämlich die Änderung des vertikalen Finanzausgleichs, die Verbesserung des horizontalen Finanzausgleichs und schließlich die Neugliederung des Bundesgebiets, wurden nicht im ausreichenden Umfang oder überhaupt nicht wahrgenommen. Das Gewicht des finanziellen Bundeseinflusses nahm dadurch stetig zu.
Diese Zunahme des finanziellen Bundeseinflusses ist Teil einer Entwicklung, die auch in anderen Bereichen des Bund-Länder-Verhältnisses festzustellen ist. Auch die Gesetzgebungszuständigkeiten und die Verwaltungsbefugnisse des Bundes wurden zu Lasten der Länder erweitert. Die meisten der bisher 31 Grundgesetzänderungen stärkten die Stellung des Bundes. Der Bereich, den die Länder eigenverantwortlich gestalten können, wurde immer kleiner. Nahezu alle bedeutenden politischen Entscheidungen fallen heute auf Bundesebene; die Länder sind weitgehend auf die bloße Ausführung der auf Bundesebene getroffenen Entscheidungen zurückgedrängt worden.
Im Zusammenhang mit der Finanzreform und der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben kam das verfassungsrechtliche Leitbild des kooperativen Föderalismus auf[3]. "Es scheint, als habe dieses Schlagwort die Funktion einer magischen Formel, welche sowohl zur Charakterisierung als auch zur Rechtfertigung jeder auch nur irgendwie verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bemüht wird"[4]. Unter dem Zeichen des kooperativen Föderalismus wurden die Zuständigkeiten des Bundes zu Lasten der Länder erheblich erweitert. Die Länder erhielten dagegen keine Mitwirkungsrechte, die bestehende Zuständigkeiten des Bundes einschränkten. Bei den verfassungsrechtlichen Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus ist ein Übergewicht des Bundes erkennbar[5].
Diese einseitige Entwicklung zum Bund hin schadet dem föderalistischen System. Eine funktionsfähige bundesstaatliche Ordnung benötigt ein ausgewogenes Verhältnis von Bund und Ländern[6]. Die Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder gemeinsam auf einer Ebene, die keiner unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle unterliegt, birgt darüber

---

3) Gutachten, Tz. 76 f.
4) LIESEGANG-PLÖGER, DöV 1971 S. 228.
5) BARBARINO, DöV 1973 S. 19 (21); sehr kritisch auch HOLCH, DöV 1970 S. 841 (842): "Integrierter Zentralismus".
6) Vgl. Friedrich KLEIN, Staat 1972 S. 289 (309); TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben, S. 337.

hinaus die Gefahr einer Zurückdrängung des Einflusses der Parlamente[7] und damit einer Beeinträchtigung des Demokratieprinzips.
Das Grundgesetz hat in Art. 29 den Weg gewiesen, um dieser Entwicklung zu begegnen[8]. Bei einer Neugliederung des Bundesgebietes mit Ausnahme von Berlin würden anstelle von zehn Ländern - als deren kleinstes Bremen bei einer Fläche von 404 qkm nur ungefähr 750.000 Einwohner hat - fünf oder sechs Länder in einer Größenordnung von 25.000 bis 70.000 qkm mit einer Bevölkerung zwischen 5 Mio. und 17 Mio. Einwohnern entstehen[9], die in ihrer Leistungsfähigkeit wesentlich ausgewogener als heute wären[10]. Länder dieses Zuschnitts sind in der Lage, die staatlichen Aufgaben weitgehend in eigener Verantwortung zu erfüllen. Dies zeigt ein Blick auf unsere Nachbarstaaten Dänemark, Holland, Belgien, Schweiz und Österreich. Nach einer Neugliederung könnten den Ländern viele Aufgaben, an deren Erfüllung heute der Bund beteiligt ist, zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung überlassen werden, ohne daß ihre Erfüllung beeinträchtigt würde. Auf diese Weise würden die Länder gestärkt werden und es würde wieder ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Bund und Ländern entstehen.
Im Rahmen einer solchen Entwicklung könnte auch der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 104a Abs. 1 größere Geltung erlangen. Nach einer Neugliederung noch verbleibende Unterschiede in der Finanzkraft der Länder könnten im Wege des horizontalen Finanzausgleichs angemessen ausgeglichen werden. Der vertikale Finanzausgleich müßte nach Maßgabe des Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 und 2 so gestaltet werden, daß Bund und Länder die von ihnen geleisteten Ausgaben tragen könnten. Für eine Beteiligung des Bundes an Ausgaben der Länder bestünde grundsätzlich kein Bedürfnis.

---

7) Siehe dazu Friedrich KLEIN, a.a.O., S. 310 ff.; LIESEGANG-PLÖGER, DöV 1971 S. 228 ff.
8) Vgl. dazu FEUCHTE, DöV 1968 S. 456 ff., insbesondere S. 461 ff.
9) So die Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets in ihrem Bericht "Vorschläge für die Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes", vorgelegt im November 1972, Bonn 1973, S. 121, 131.
10) Zur finanziellen Leistungsfähigkeit vgl. die Vorschläge für die Neugliederung (siehe Fn. 9), S. 76, 153, 198; die stärkste Angleichung der Steuerkraft der Länder ergibt sich bei der Fünf-Länder-Lösung AD (a.a.O., Karte 15).

L e b e n s l a u f

Am 5. August 1944 wurde ich in Klepps/Gemeinde Hobeck (Provinz Sachsen) als fünftes Kind des Landwirts Hans Luther und seiner Ehefrau Lena, geb. Katthage, geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Während meine Eltern und Geschwister schon bald nach der Bodenreform im Oktober 1945 die sowjetisch besetzte Zone verließen und nach Lünen (Westf.) übersiedelten, blieb ich zunächst bei meiner Großmutter in Leitzkau (Bez. Magdeburg). Seit September 1950 besuchte ich dort die Grundschule. Im August 1953 holten mich meine Eltern nach Lünen, und nach dem Besuch des vierten Schuljahrs von September 1953 bis Ostern 1954 wechselte ich auf das Freiherr-vom-Stein-Gymnasium in Lünen über. Dort bestand ich am 13. Februar 1963 die Reifeprüfung.

Im Sommersemester 1963 nahm ich in Münster das Studium der Rechtswissenschaft auf, das ich am 8. September 1967 mit der ersten juristischen Staatsprüfung abschloß. Den daran anschließenden Vorbereitungsdienst unterbrach ich von September 1969 bis Februar 1970, um die Stelle eines wissenschaftlichen Assistenten im Institut für Steuerrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster zu verwalten. Am 5. Oktober 1971 legte ich vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung ab. Vom 1. April 1972 bis 28. Februar 1974 war ich wissenschaftlicher Assistent im Institut für Steuerrecht der Universität Münster. Seitdem arbeite ich in der Steuerabteilung eines Industrieunternehmens.